

## 12. MEĐUNARODNA KONFERENCIJA RAZVOJ JAVNE UPRAVE

---

**Edited book / Urednička knjiga**

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

*Publication year / Godina izdavanja:* **2022**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:150:339512>

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-12-22**



*Repository / Repozitorij:*

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

# ZBORNİK RADOVA

---

# CONFERENCE PROCEEDINGS



## RAZVOJ JAVNE UPRAVE

12. MEĐUNARODNA KONFERENCIJA // TUHELJ, 2.-3. lipnja 2022.

## DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION

12<sup>th</sup> INTERNATIONAL CONFERENCE // TUHELJ, June 2-3, 2022



**ZBORNİK RADOVA  
CONFERENCE PROCEEDINGS**

**12. MEĐUNARODNA KONFERENCIJA  
RAZVOJ JAVNE UPRAVE**

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

**VELEUČILIŠTE „LAVOSLAV RUŽIČKA“ U VUKOVARU  
COLLEGE OF APPLIED SCIENCES “LAVOSLAV RUŽIČKA” IN VUKOVAR  
TUHELJ, HRVATSKA / TUHELJ, CROATIA  
2. i 3. lipnja 2022. / June 2<sup>nd</sup> and 3<sup>rd</sup>, 2022**

**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  
DRŽAVNA ŠKOLA ZA JAVNU UPRAVU / NATIONAL  
SCHOOL FOR PUBLIC ADMINISTRATION

**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.  
Ivan Belaj, mag. iur., v. pred.  
dr. sc. Slobodan Stojanović, prof. v. š.

**TEHNIČKI UREDNIK /**

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

**NASLOVNICA /**

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

**ISBN:** 978-953-7734-45-9

**PROGRAMSKI ODBOR / PROGRAM COMMITTEE**

- prof. dr. sc. Boris Bakota, Pravni fakultet, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku
- doc. dr. sc. Mario Banožić, ministar, Ministarstvo obrane 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
- izv. prof. dr. Darko Golić, 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
- 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. Ivan Malenica, v. pred., ministar, Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske
- dr. sc. Antun Marinac, prof. v. š., Veleučilište u Požegi
- prof. dr. sc. Stanislav Nakić, Univerzitet modernih znanosti CKM Mostar, 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. Angel Ristov, Sv. Ćiril i Metoda, Sveučilište u Skopju, Sjeverna Makedonija
- dr. sc. Ljubo Runjić, prof. v. š., veleučilište u Šibeniku
- 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
- izv. prof. dr. Dejan Vučetić, Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu, Srbija
- Agnieszka Żur, PhD, Cracow University of Economics, Kraków, Poljska



**ORGANIZACIJSKI ODBOR / ORGANIZING COMMITTEE:**

- doc. dr. sc. Željko Sudarić, prof. v. š., dekan Veleučilišta „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru – predsjednik Organizacijskog odbora
- dr. sc. Ivan Malenica, v. pred., ministar, Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske
- izv. prof. dr. sc. Tunjica Petrašević, dekan Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku
- Rudolf Vujević, ravnatelj Državne škole za javnu upravu
- 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

- dr. sc. Ljubo Runjić, prof. v. š., Veleučilište u Šibeniku
- Aleksandra Prgomet Bosanac, Državna škola za javnu upravu
- Sanja Kovačić Bertić, Državna škola za javnu upravu
- mr. sc. Darija Ivanković, v. pred., prodekanica za nastavu i studente 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. Sanja Gongeta, prof. v. š., prodekanica za stručni i znanstvenoistraživački rad Veleučilišta „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- Danijela Romić, univ. spec. admin. publ., v. pred., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- Željka Vajda Halak, mag. iur., v. pred., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- dr. sc. Daša Panjaković Senjić, pred., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- Tatjana Ivić Lovrinović, mag. educ. philol. croat.
- Vedrana Popović



## SADRŽAJ

<i>PREDGOVOR</i> .....	11
<b><i>Boris Bakota, Jelena Dujmović Bocka</i></b> NAČELO SUPSIDIJARNOSTI I ZAŠTITA ŽIVOTINJA SUBSIDIARITY PRINCIPLE AND ANIMAL PROTECTION .....	12
<b><i>Ivan Belaj, Iva Ižaković, Nataša Gemić</i></b> ULOGA LOKALNE SAMOUPRAVE U OSTVARIVANJU PRAVA DJETETA NA RANI I PREDŠKOLSKI ODGOJ I OBRAZOVANJE U REPUBLICI HRVATSKOJ THE ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN EXERCISING THE RIGHTS OF THE CHILD IN EARLY AND PRESCHOOL EDUCATION IN THE REPUBLIC OF CROATIA .....	22
<b><i>Anita Blagojević, Ivana Tucak, Predrag Zima</i></b> PRIMJENA EUROPSKE POVELJE O LOKALNOJ SAMOUPRAVI U REPUBLICI HRVATSKOJ APPLICATION OF THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF CROATIA .....	30
<b><i>Željka Borzan, Darija Ivanković, Igor Džajić</i></b> IZAZOVI REGIONALNE POLITIKE CHALLENGES OF THE REGIONAL POLICY .....	38
<b><i>Goran Bošković, Darija Ivanković, Željka Borzan</i></b> SURADNJA INSTITUCIJA LOKALNE SAMOUPRAVE S CIVILNIM DRUŠTVOM I UDRUGAMA: PRIMJER SLUČAJA UDRUGE OBITELJI DJECE S AUTIZMOM „DAR“ COOPERATION OF LOCAL SELF-ADMINISTRATION INSTITUTIONS WITH CIVIL SOCIETY AND ASSOCIATIONS: EXAMPLE OF THE CASE OF ASSOCIATION OF FAMILIES OF CHILDREN WITH AUTISM „DAR“ .....	47
<b><i>Dražen Ćučić, Mladen Lisak, Ina Božinović</i></b> ENERGETSKA POLITIKA U REPUBLICI HRVATSKOJ – IZAZOVI I POTENCIJALI ENERGY POLICY IN THE REPUBLIC OF CROATIA – CHALLENGES AND POTENTIALS.....	54
<b><i>Mirko Klarić</i></b> OVLASTI VELIKIH GRADOVA U REPUBLICI HRVATSKOJ JURISDICTION OF GREAT CITIES IN REPUBLIC OF CROATIA .....	65



***Jasna Kolar, Željko Sudarić***

RAZVOJ URBANIH PODRUČJA U VUKOVARSKO-SRIJEMSKOJ ŽUPANIJ  
PROVEDBOM MEHANIZMA INTEGRIRANIH TERITORIJSKIH ULAGANJA  
DEVELOPMENT OF URBAN AREAS IN VUKOVAR-SRIJEM COUNTY BY  
IMPLEMENTING THE MECHANISM OF INTEGRATED TERRITORIAL  
INVESTMENTS ..... 79

***Marina Lesar Furgala, Mirela Mikulić***

PRIMJENA NAČELA SUPSIDIJARNOSTI U HRVATSKOJ JAVNOJ UPRAVI  
APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN THE CROATIAN PUBLIC  
ADMINISTRATION ..... 89

***Mira Majstorović, Ilija Cota, Ivana Ivančić***

SURADNJA POSLOVNOG, JAVNOG I ZNANSTVENO-ISTRAŽIVAČKOG SEKTORA S  
OSVRTOM NA ULOGU RAZVOJNE AGENCIJE VUKOVARSKO-SRIJEMSK  
ŽUPANIJE  
COOPERATION BETWEEN THE BUSINESS, PUBLIC AND SCIENTIFIC-RESEARCH  
SECTORS WITH REFERENCE ON THE ROLE OF THE DEVELOPMENT AGENCY OF  
THE VUKOVAR-SRIJEM COUNTY ..... 100

***Ivan Malenica***

IZVRŠENJE PRESUDA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA  
EXECUTION OF JUDGMENTS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN  
RIGHTS ..... 109

***Antun Marinac, Mateja Barukčić***

ULOGA I DJELOTVORNOST JAVNE UPRAVE U POSTIZANJU RAVNOMJERNIJEG  
REGIONALNOG RAZVOJA PROVEDBOM EUROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE  
THE ROLE AND EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN ACHIEVING A  
BALANCED REGIONAL DEVELOPMENT BY IMPLEMENTING EUROPEAN  
COHESION POLICY ..... 118

***Drago Martinović***

ONLINE MEDIJI U FUNKCIJI OSTVARIVANJA NAČELA OTVORENOSTI I  
TRANSPARENTNOSTI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE  
ONLINE MEDIA IN THE FUNCTION OF IMPLEMENTING THE PRINCIPLES OF  
OPENNESS AND TRANSPARENCY OF THE UNITS OF LOCAL GOVERNMENT .... 129

**Sandra Mrvica Mađarac, Mira Majstorović, Lana Gubić Kučan**

CIKLOTURIZAM U FUNKCIJI RAZVOJA OSJEČKO-BARANJSKE ŽUPANIJE  
CYCLING TOURISM IN THE FUNCTION OF DEVELOPMENT OF THE OSIJEK-  
BARANJA COUNTY ..... 142

**Stanislav Nakić, Ivka Talić, Petra Nakić**

AKTIVIRANJE KULTURNIH POTENCIJA ČIMBENIK RAZVOJA  
ACTIVATING CULTURAL POTENTIALS A FACTOR OF DEVELOPMENT ..... 152

**Daša Panjaković Senjić**

STEČAJ JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE (NE)MOGUĆNOSTI U REPUBLICI  
HRVATSKOJ  
BANKRUPTCY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS (IM)POSSIBILITY IN THE  
REPUBLIC OF CROATIA..... 162

**Ivana Piperković, Helena Štimac**

KOMUNIKACIJA GRADOVA VUKOVARSKO-SRIJEMSKJE ŽUPANIJE  
COMMUNICATION OF THE CITIES OF VUKOVAR-SRIJEM COUNTY..... 170

**Ana-Marija Putrić**

UVOĐENJE SUSTAVA UPRAVLJANJA KVALITETOM U JAVNU UPRAVU  
REPUBLIKE HRVATSKE  
IMPLEMENTATION OF QUALITY MANAGEMENT SYSTEM IN PUBLIC  
ADMINISTRATION OF REPUBLIC OF CROATIA ..... 179

**Milan Puvača, Marina Lesar Furgala**

PREDNOSTI I NEDOSTACI DIGITALIZACIJE POSLOVANJA JAVNE UPRAVE  
ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF DIGITALIZATION OF PUBLIC  
ADMINISTRATION OPERATIONS ..... 189

**Danijela Romić, Jelena Dujmović Bocka, Željka Vajda Halak**

FUNKCIONALNO SPAJANJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U PODRUČJU  
SUDJELOVANJA MLADIH U ODLUČIVANJU NA LOKALNIM RAZINAMA  
FUNCTIONAL INTEGRATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN THE FIELD  
OF YOUTH PARTICIPATION IN DECISION-MAKING AT LOCAL LEVELS ..... 199

**Domagoj Rožac**

OBLICI IZRAVNOG SUDJELOVANJA I ODLUČIVANJA GRAĐANA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI S POSEBNIM OSVRTOM NA LOKALNI REFERENDUM

FORMS OF DIRECT PARTICIPATION AND DECISION-MAKING OF CITIZENS IN LOCAL SELF-GOVERNMENT WITH SPECIAL REFERENCE TO THE LOCAL REFERENDUM..... 209

**Vlatka Ružić, Helena Perša**

STAVOVI STUDENATA UPRAVNOG STUDIJA VELEUČILIŠTA „NIKOLA TESLA“ O ORGANIZACIJI LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

ATTITUDES OF STUDENTS OF THE ADMINISTRATIVE STUDY OF THE POLYTECHNIC “NIKOLA TESLA” ON THE ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF CROATIA..... 220

**Vlatka Ružić, Nika Tomljanović**

ANALIZA PRORAČUNSKE TRANSPARENTNOSTI JEDINICA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ S POSEBNIM OSVRTOM NA LIČKO-SENJSKU ŽUPANIJU

ANALYSIS OF BUDGETARY TRANSPARENCY OF LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN THE REPUBLIC OF CROATIA WITH SPECIAL REFERENCE TO LIKA-SENJ COUNTY ..... 229

**Antonia Sekelez**

ULOGA JEDINICA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE KAO OSNIVAČA PREDŠKOLSKIH USTANOVA

THE ROLE OF LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT AS FOUNDERS OF PRESCHOOL INSTITUTIONS ..... 237

**Slobodan Stojanović**

ANALIZA ZADUŽENOSTI JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

THE ANALYSIS OF INDEBTEDNESS OF LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN THE REPUBLIC OF CROATIA ..... 247

**Gordan Struić**

E-SAVJETOVANJE U LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI: UREĐENJE, IZAZOVI I PERSPEKTIVE

E-CONSULTATION IN LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT: REGULATION, CHALLENGES AND PERSPECTIVES ..... 260

***Marijana Šego, Ivan Belaj***

SUDJELOVANJE DJECE U RADU TIJELA LOKALNE SAMOUPRAVE,  
UKLJUČIVANJE DJECE U ŽIVOT ZAJEDNICE  
CHILDREN'S PARTICIPATION IN THE WORK OF LOCAL SELF-GOVERNMENT  
BODIES AND THEIR INVOLVEMENT IN THE COMMUNITY LIFE ..... 272

***Vesna Šeper, Danijela Romić, Nebojša Nešić***

ULOGA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U PROCESU  
DEINSTITUCIONALIZACIJE DJECE S TEŠKOĆAMA U RAZVOJU  
ROLE OF LOCAL GOVERNMENT UNITS IN THE PROCESS OF  
DEINSTITUTIONALIZATION OF CHILDREN WITH DISABILITIES ..... 282

***Marina Šimić Karaula***

UTJECAJ TRANSPARENTNOSTI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE NA ŽIVOT  
LOKALNOG STANOVNIŠTVA  
THE IMPACT OF TRANSPARENCY OF LOCAL GOVERNMENT UNITS ON THE LIFE  
OF THE LOCAL POPULATION..... 292

***Milica Torbica***

ODNOS IZBORNIH KOMISIJA JEDINICA LOKALNIH SAMOUPRAVA SA  
CENTRALNOM IZBORNOM KOMISIJOM U SRBIJI  
RELATIONSHIP OF ELECTION COMMISSIONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT  
UNITS WITH CENTRAL ELECTION COMMISSION IN SERBIA..... 301

***Valentina Vinšalek Stipić***

VAŽNOST DRUŠTVENE REVIZIJE ZA UČINKOVITOST JAVNOG SEKTORA  
THE IMPORTANCE OF SOCIAL AUDIT FOR EFFICIENCY PUBLIC SECTOR..... 310

***Dragan Zlatović, Tomislav Ninić***

IMENOVANJE RAVNATELJA DOMA ZA STARIJE OSOBE PREMA NOVOM ZAKONU  
O SOCIJALNOJ SKRBI  
APPOINTMENT OF THE DIRECTOR OF THE NURSING HOME UNDER THE NEW  
SOCIAL WELFARE LAW ..... 320

## P R E D G O V O R

Poštovane/i,

12. Međunarodna znanstveno-stručna konferencija „Razvoj javne uprave“ održana je 2. i 3. lipnja 2022. godine u Termama Tuhelj. Konferencija je rezultat suradnje Veleučilišta „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku i Državne škole za javnu upravu, a održana je pod pokroviteljstvom Ministarstva pravosuđa i uprave te medijskim pokroviteljstvom Novog informatora.

Središnja tema Konferencije, „Funkcionalno povezivanje jedinica lokalne samouprave – izazovi i prilike za ravnomjerni razvoj“, okupila je više od 60 sudionika koji su kroz svoja izlaganja i tekstove promišljali o optimizaciji sustava lokalne samouprave s ciljem postizanja veće efikasnosti rada te kvalitetnijeg pružanju usluga građanima.

Prvi dan Konferencije upriličen je uvodnim izlaganjem ministra pravosuđa i uprave dr. sc. Ivana Malenice na središnju temu Konferencije nakon čega je uslijedila panel rasprava „Upravni postupak i upravni spor u Republici Hrvatskoj – geneza i otvorena pitanja“ u kojoj su sudjelovali Dario Đerđa, redoviti profesor u trajnom zvanju Pravnog fakulteta u Rijeci („Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka“), Mario Šikić, redoviti profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu („Načelo konačnosti u upravnom postupku“) te Bosiljka Britvić Vetma, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta u Splitu („Primjenjivost upravnog spora pune jurisdikcije u Republici Hrvatskoj). Izlaganja i razmišljanja moderirao je 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.

Drugog dana konferencije uslijedilo je izlaganje radova autora čiji su tekstovi obuhvatili jedno od 12 tematskih područja (upravna i politička decentralizacija, primjena načela supsidijarnosti, komunalna koncepcija, teritorijalna podjela, lokalni poslovi, upravljanje lokalnom jedinicom, sudjelovanje građana u lokalnoj samoupravi, odnos i razvoj centralno-lokalnih odnosa, nadzor nad lokalnom samoupravom, lokalna samouprava i globalizacija, Europska unija i lokalna samouprava, regionalna politika Europske unije).

Rezultat Konferencije i uloženog truda organizatora te autora radova je Zbornik radova koji objedinjuje 32 recenzirana rada indeksirana u bazi HeinOnline.

Zahvaljujemo suorganizatorima, pokroviteljima, autorima, recenzentima i svima koji su doprinijeli održavanju Konferencije i podržali izdavačku djelatnost našeg Veleučilišta.

U iščekivanju 13. Međunarodne konferencije,

Organizacijski odbor Konferencije  
Razvoj javne uprave 2022.

## NAČELO SUPSIDIJARNOSTI I ZAŠTITA ŽIVOTINJA

### SUBSIDIARITY PRINCIPLE AND ANIMAL PROTECTION

**prof. dr. sc. Boris Bakota**

Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

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

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

Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

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

#### **Sažetak**

Republika Hrvatska teritorijalno je podijeljena na 555 jedinica lokalne samouprave (općine i gradovi), te 20 jedinica područne (regionalne) samouprave, a Grad Zagreb u statusu je županije. Posljednjim popisom stanovništva iz 2021. godine utvrđeno je kako je u posljednjih deset godina više od 90% hrvatskih jedinica izgubilo određeni broj stanovnika. Ukoliko se želi izbjeći teritorijalni preustroj države i ukidanje, odnosno međusobno spajanje dviju ili više jedinica, potrebno je promišljati o funkcionalnom povezivanju jedinica pri obavljanju određenih javnih poslova. Moguće je zakonom predvidjeti dobrovoljno, ali i propisati obvezatno povezivanje pri obavljanju točno određenih javnih poslova. Zakon o zaštiti životinja (NN 102/17, 32/19) u čl. 61. predvidio je oživotvorenje načela supsidijarnosti pri ispunjavanju obveze osnivanja skloništa za životinje. Članak predviđa da sklonište mogu osnovati pravne ili fizičke osobe, zatim jedna ili više jedinica lokalne samouprave, te naposljetku jedinica područne (regionalne) samouprave. Na taj način omogućena je provedba načela supsidijarnosti, a i funkcionalno povezivanje jedinica u obavljanju određenih poslova, shodno uvjetima i potrebama svake pojedine jedinice. Udruga Prijatelji životinja provela je istraživanje u svim jedinicama lokalne samouprave glede sadašnjega stanja i njihovih namjera u ispunjavaju svoje zakonske obveze. Rad analizira trenutno stanje, kao i namjere jedinica u budućnosti, ali i donosi konkretne zaključke i prijedloge.

**Ključne riječi:** *načelo supsidijarnosti, zaštita životinja, funkcionalno povezivanje jedinica, lokalna i područna (regionalna) samouprava.*

#### **Abstract**

The Republic of Croatia territory is divided in 555 local-self government units (municipalities and towns), 20 regional self-government units (counties) and City of Zagreb having county status. More than 90% of Croatian units has lost certain number of inhabitants according to 2021 census. It is necessary to consider local units' functional integration in performing certain public affairs if one wants to avoid territorial restructuring – abolishing and merging together two or more units. It is possible legally to prescribe voluntary or even mandatory integration in performing particular public affairs. Animal Protection Act (Official Gazette 102/17, 32/19) in article 61 foresaw subsidiarity principle in practice, concerning setting up of animal shelter. The article gives possibility to fulfill obligation if shelter is set up by physical or legal person, than by one or more local units, and finally by regional unit. These vivifies both, subdidiarity

principle and functional integration according to conditions and need of each local unit. Animal Friends NGO conducted survey in all local units vis-a-vis current status and their intentions in fulfilling their legal obligations. The article analyzes current situation and units' future intentions, ending with concrete conclusions and suggestions.

**Keywords:** *subsidiarity principlem animal protection, units' functional integration, local and regional self-government.*

## 1. UMJESTO UVODA<sup>1</sup>

Načelo supsidijarnosti<sup>2</sup> danas najčešće vežemo uz odnose lokalne samouprave i središnje vlasti, te odnose Europske unije i država članica. Iako načelo supsidijarnosti nećemo pronaći u većini rječnika osamdesetih, pa čak ni iz početka devedesetih godina prošloga stoljeća, početna promišljanja o načelu pronalazimo već kod Aristotela, sv. Tome Akvinskoga i Johanna Althusiusa. Sam pojam supsidijarno pravo prvi je upotrijebio biskup Mainza mons. Wilhelm von Ketteler: „Bio bi teški apsolutizam, pravo ropstvo duha i duša ukoliko bi država zlouporabila ono što nazivam supsidijarnim pravom.“ (Millon-Delsol 1992: 131) Enciklika Pija XI. iz 1931. godine *Quadragesimo anno* uvodi pozitivno i negativno značenje načela supsidijarnosti – obvezu pomaganja viših/većih prema nižim/manjim, ali i obvezu neoduzimanja nižim/manjim onoga što mogu sami. (Pio XI, 1991) Od najznačajnijih službenih dokumenata Europske unije ističemo spominjanje načela supsidijarnosti 1986. godine u Jedinstvenom europskom aktu, Ugovoru o Europskoj uniji, Protokolu o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, Ugovoru o funkcioniranju Europske unije itd.

Vijeće Europe ponudilo je 15. listopada 1985. godine Europsku povelju o lokalnoj samoupravi (dalje u tekstu: EPLS) na potpisivanje i ratifikaciju državama članicama. Nakon dovršavanja postupka šest ratifikacija, EPLS stupila je na snagu 1. rujna 1988. godine. EPLS potpisalo je i ratificiralo svih 46 država članica.<sup>3</sup> Premda se izrijeком načelo supsidijarnosti u EPLS ne spominje, sadržajno ga se nalazi u čl. 4. st. 3.: „Javne će se ovlasti obavljati tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima. Prilikom dodjele ovlasti nekoj drugoj vlasti mora se voditi računa o širini i prirodi zadaće i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.“ EPLS predviđa mogućnost država članica da određeni dio odredbi isključe od primjene. Austrija, Azerbajdžan, Crna Gora, Monako i Srbija iskoristile su svoje mogućnost i od primjene u svojim državama isključile čl. 4. st. 3. Monako je svoju uskratu primjene objasnio činjenicom da je na čitavom području Kneževine Monako ujedno ustanovljena samo jedna općina. Gruzija i Slovačka prvotno su čl. 4. st. 3. također isključili od primjene, ali su ga kasnije prihvatili. Zanimljivo je da je isto učinila i Republika Hrvatska izvješćujući 11. listopada 1997. godine Vijeće Europe o ratifikaciji ELS (NN – Međunarodni ugovori 14/97). „Republika Hrvatska ratificirala je Povelju i time formalno zadovoljila njezine uvjete, ali da pri tome nije u cijelosti prihvatila i duh same Povelje.“ (Lauc, 1999: 468) O prihvaćanju i preostalim članaka Republika

<sup>1</sup> Ovaj rad financirao je Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku internim projektom br. IP-PRAVOS-16 „Novi trendovi u razvoju javnih službi na lokalnoj i regionalnoj razini“.

<sup>2</sup> O načelu supsidijarnosti više u: Bakota B. (2007) Problemi primjene načela supsidijarnosti, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Osijek

<sup>3</sup> EPLS ratificirala je i Rusija koja je 15. ožujka 2022. godine prestala biti članicom Vijeća Europe.

Hrvatska je Vijeće Europe izvijestila 24. lipnja 2008. godine (NN – Međunarodni ugovori 4/08). Moramo ovdje ipak napomenuti i kako je Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske donio još 28. prosinca 1992. godine Zaključak o prihvaćanju i poštovanju načela i instituta (odredbi) Europske povelje o lokalnoj samoupravi (NN – Međunarodni ugovori 1/93). Prvi hrvatski Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi donijet je dan kasnije (NN 90/92) i time se dodatno deklarativno naglasilo kako je Republika Hrvatska privržena načelima Europske povelje o lokalnoj samoupravi, ali koju formalno nije mogla prihvatiti, budući da nije bila članicom Vijeća Europe. Ustavni sud Republike Hrvatske u svojoj je odluci u predmetu U-II-433/1994 naglasio da prihvaćanje načela i instituta EPLS nije isto što i potvrđivanje nekoga međunarodnog ugovora (NN 9/95, 15/95).

Načelo supsidijarnosti također je sadržajno, ali ne imenujući ga, Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora uključio 9. studenoga 2000. godine u Ustav Republike Hrvatske. Tadašnji čl. 129.a st. 3., a danas čl. 135. st. 3. propisuje: „Poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju se zakonom. Prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima.“, a st. 4. nadodaje da: „Prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.“ St. 3. regulira pozitivni, a st. 4. negativni zahtjev načela supsidijarnosti. Republika Hrvatska prihvatila je načelo supsidijarnosti, ugradila ga u svoj Ustav, pa i u Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, ali je EPLS u potpunosti Hrvatski sabor prihvatio tek 16. svibnja 2008. godine, a s primjenom od 1. listopada 2008. godine.

## 2. KAPACITETI OPĆINA, GRADOVA I ŽUPANIJA

Popis stanovništva Republike Hrvatske održan je 2021. godine i utvrđeno je da u naših 555 jedinica lokalne samouprave (dalje u tekstu: JLS) i Gradu Zagrebu ukupno živi 3.888.529 stanovnika.<sup>4</sup> Kako bismo realnije shvatili obveze JLS potrebno ih je sagledati u svjetlu njihovog broja stanovnika, ali i veličine područja. Propisima nije određen najmanji broj stanovnika općine, ali teorija nam kaže „... da tek više od 5.000 stanovnika stvara dovoljnu ekonomsku podlogu za financiranje minimalne razine suvremenih lokalnih javnih službi i usluga“. (Koprić I. i dr., 2014: 283)

Tablica 1. Podatci o broju stanovnika u općinama prema popisu stanovništva 2021. godine

Općina	Broj	Postotak
Do 1.000 stanovnika	53	12.38%
1.001 – 2.000	149	34.81%
2.001 – 5.000	191	44.63%
5.001 – 10.000	30	7.01%
10.001 i više	5	1.17%
Ukupno	428	100%

<sup>4</sup> Podatci o broju stanovnika u općinama, gradovima i županijama u Republici Hrvatskoj temelje se na Prvim rezultatima popisa na: [popis2021.hr](http://popis2021.hr) (pristup 16. kolovoza 2022.)



Podatci iz tablice pokazuju nam da čak 393 hrvatske općine (91.82%) imaju manje od 5.000 stanovnika, pa je opravdano zapitati se kakva je njihova ekonomska podloga kako bi zadovoljili financiranje barem minimalne razine lokalnih javnih službi i usluga. Samo je 35 općina (8.18%) veće od minimalno potrebnoga broja stanovnika.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisao je, uz određene iznimke, da je grad svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika. Zanimljivo je naglasiti da su iznimke izgleda postale pravilom, budući da od ukupno 127 hrvatskih gradova njih čak 69 (54.33%) ima manje od 10.000 stanovnika. Manje od financijski potrebnih minimalnih 5.000 stanovnika ima 25 gradova (19.69%).

Tablica 2. Podatci o broju stanovnika u gradovima prema popisu stanovništva 2021. godine

Grad	Broj	Postotak
Do 5.000 stanovnika	25	19.69
5.001 – 10.000	44	34.65
10.001 – 35.000	42	33.07
35.001 – 100.000	14	11.02
100.001 i više	2	1.57
Ukupno	127	100

Veliki gradovi oni su s više od 35.000 stanovnika, kao i oni u kojima se nalazi sjedište županije. Trenutno ih u Republici Hrvatskoj ima 23, budući da Vinkovci sa svojih 31.057 stanovnika više ne bi trebali imati status velikoga grada. Svih ostalih 532 grada i općine imaju iste ovlasti i dužnosti. Civljane kao najmanja općina sa 171 stanovnikom, kao i Solin sa svojih 24.912 stanovnika (ili Vinkovci). Zaključujemo nadalje da i od ukupno 555 hrvatskih JLS njih čak 418 (75.31%) ili više od tri četvrtine nema potrebnih 5.000 stanovnika kako bi zadovoljili barem minimalnu razinu lokalnih javnih službi i usluga. Opravdano stoga je zapitati se kako te JLS uopće ispunjavanju svoje zakonske obveze i kakva je njihova budućnost ukoliko ne dođe do funkcionalnog povezivanja u ispunjavanju pojedinih ili čak svih njihovih obveza.

Od 20 hrvatskih županija čak četiri imaju manje od 100.000 stanovnika, njih 14 ima između 100.001 i 300.000 stanovnika, a samo dvije, kao i Grad Zagreb imaju više od 300.000 stanovnika.

Tablica 3. Podatci o površini i broju stanovnika u županijama prema popisu stanovništva 2021. godine

Županija	Stanovništvo	Postotak	Površina (km <sup>2</sup> ) <sup>5</sup>	Postotak
Grad Zagreb	769.944	19.80	641	1.13
Splitsko-dalmatinska	425.412	10.94	4.540	8.02
Zagrebačka	301.206	7.75	3.060	5.41
Primorsko-goranska	266.503	6.85	3.588	6.34

<sup>5</sup> <https://croatia.eu/index.php?view=article&lang=1&id=30> (pristup 11. rujna 2022.)

Osječko-baranjska	259.481	6.67	4.155	7.34
Istarska	195.794	5.04	2.813	4.97
Zadarska	160.340	4.12	3.646	6.44
Varaždinska	160.264	4.12	1.262	2.23
Vukovarsko-srijemska	144.438	3.72	2.454	4.34
Sisačko-moslavačka	140.549	3.61	4.468	7.89
Brodsko-posavska	130.782	3.36	2.030	3.59
Krapinsko-zagorska	120.942	3.11	1.229	2.17
Dubrovačko-neretvanska	115.862	2.98	1.781	3.15
Karlovačka	112.596	2.90	3.626	6.41
Međimurska	105.863	2.72	729	1.29
Bjelovarsko-bilogorska	102.295	2.63	2.640	4.66
Koprivničko-križevačka	101.661	2.61	1.748	3.09
Šibensko-kninska	96.624	2.49	2.984	5.27
Virovitičko-podravska	70.660	1.82	2.024	3.58
Požeško-slavonska	64.420	1.66	1.823	3.22
Ličko-senjska	42.893	1.10	5.353	9.46
UKUPNO	3.888.529	100	56.594	100

### 3. ULOGA OPĆINA, GRADOVA I ŽUPANIJA U ZAŠTITI ŽIVOTINJA

Ovim radom analizirat ćemo primjenu načela supsidijarnosti, a samim time i povezivanja više JLS u ispunjavanju svojih obveza zbrinjavanja napuštenih i izgubljenih životinja sukladno Zakonu o zaštiti životinja (NN 102/17, 32/19).

Članak 61. zakona na najbolji mogući način oživotvoruje načelo supsidijarnosti, budući da teorijski načelo znači i da vlast ne oduzima pojedincima, obiteljima ili nekoj organizaciji mogućnost ostvariti neki cilj na zadovoljavajući način. Tako st. 1. čl. 61. određuje da sklonište za napuštene i izgubljene životinje može osnovati svaka fizička ili pravna osoba. Moguće je dakle da ga osnuje primjerice neka udruga građana koja se bavi zaštitom životinja, ali da ga isto tako osnuje i neki pojedinac ili pravna osoba u cilju stjecanja dobiti. Zakonodavac je st. 2. predvidio da će sklonište osnovati jedna ili više JLS, odnosno Grad Zagreb ako sklonište nije osnovala fizička ili pravna osoba. Obveza županije javlja se ako na njezinom području sklonište nije osnovala ni jedna JLS, fizička ili pravna osoba. Troškove osnivanja županijskoga skloništa snose sve JLS, dok poslove sakupljanja napuštenih ili izgubljenih financiraju svaka JLS za svoje

područje. St. 4. dana je mogućnost JLS da sklope ugovor sa skloništem koje je osnovala neka fizička ili pravna osoba, ali uz uvjet da se sklonište nalazi na području županije u kojoj se nalazi i JLS. Zakon ne predviđa mogućnost sklapanja ugovora JLS s nekim skloništem koje je osnovala neka druga JLS na području njihove županije. Iz odredbi navedenoga članka vidimo da je prva mogućnost osnivanja skloništa dana bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi. Obveza za JLS (ovdje se radi o pozitivnom dijelu načela supsidijarnosti) javlja se tek ukoliko nitko nije osnovao sklonište, pa ga je tada dužna osnovati JLS. No, čak i tada svaka JLS može procijeniti da neće biti u stanju ispuniti svoju obvezu na zadovoljavajući način iz bilo kojega razloga, pa se opredijeliti da sklopi ugovor s već postojećim skloništem ili da ispunjenje obveze prijeđe na županiju. Temeljito čitajući zakonske odredbe vidi se da je ovdje moguće da nastane problem, budući da obveza županije nastaje tek onda kada na njezinom području nema osnovanoga skloništa. Moguće je dakle da u praksi jedna ili više JLS, samostalno ili zajednički, osnuju barem jedno sklonište pa da nema obveze županije. Time bi preostale JLS u toj županiji mogle samo samostalno ili u suradnji s jednom ili više JLS osnovati sklonište ili potpisati ugovor s postojećim skloništem, ali ne bi mogle računati na pomoć županije, budući da se županijska obveza javlja samo kada skloništa nema. Moguće je da nakon što županija izgradi sklonište neka JLS osnuje svoje sklonište, pa smatramo da bi bilo dobro promijeniti zakonsku odredbu u smislu mogućnosti županije da osnuje sklonište, čak i ako već neke JLS imaju svoja skloništa. Također, strogo tumačeći odredbe proizlazi da JLS ne smije potpisati ugovor sa skloništem koje je osnovala neka druga JLS, već samo neka fizička ili pravna osoba. Mišljenja smo da bi ovdje trebalo ili promijeniti zakonsku odredbu ili je tumačiti da nigdje nije zabranjeno potpisati ugovor sa skloništem neke druge JLS. Dosada u Republici Hrvatskoj imamo samo jedan takav ugovor koji je Općina Orle sklopila sa skloništem Grada Velike Gorice. Zakon nadalje i propisuje da na području svake županije mora biti najmanje jedno sklonište u kojem je osigurano najmanje 50 smještajnih mjesta za životinje. Zakon ovdje ne govori posebno o vrstama životinja za koje je namijenjeno sklonište, pa se čini da se 50 smještajnih kapaciteta može zadovoljiti i zbrajajući kapacitete za pojedine vrste. Dosada su prema zakonskim odredbama registrirana samo skloništa za pse i mačke.

Pri Ministarstvu poljoprivrede Republike Hrvatske dosada je registrirano 36 skloništa u 18 županija, odnosno Gradu Zagrebu. Ličko-senjska i Dubrovačko-neretvanska županija nemaju ni jednoga registriranog skloništa.<sup>6</sup> Sukladno čl. 61. st. 2. svoja su skloništa osnovali gradovi Slavonski Brod, Velika Gorica i Zagreb te Općina Semeljci. Ostale 552 JLS svoje bi obveze trebale ispuniti potpisujući ugovor s nekim već postojećim skloništem, budući da obveza izgradnje županijskoga skloništa postoji samo u Ličko-senjskoj i Dubrovačko-neretvanskoj županiji. Navedene županije svoju obvezu nisu ispunile.

Unatoč zakonskoj obvezi čak pet skloništa nema registriran kapacitet, dok je kapacitet 31 skloništa vrlo raznolik. Sklonište u Čakovcu registrirano je za 300 pasa i 20 mačaka, dok je najmanje sklonište ono Udruge Mr. Dog registrirano za samo 6 pasa. Najviše registriranih skloništa – 5 imaju Osječko-baranjska i Zagrebačka županija. Četiri su na području Istarske, a 3 na području Primorsko-goranske županije. Dva skloništa su na području Krapinsko-zagorske.

<sup>6</sup> Službeni podatci Jedinstvenog informacijskog centra za napuštene i izgubljene životinje Ministarstva poljoprivrede Republike Hrvatske koji su temeljem zakonske obveze objavljeni na mrežnim stranicama <http://jic.mps.hr/sklonista/#!sklonista> od 28. svibnja 2022.

Koprivničko-križevačke, Bjelovarsko-bilogorske i Sisačko-moslavačke županije, dok Zadarska, Karlovačka, Varaždinska, Požeško-slavonska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Vukovarsko-srijemska, Virovitičko-podravska imaju samo jedno sklonište, dok je sklonište na području Brodsko-posavske županije zapravo sklonište Grada Slavinskoga Broda.

Pri određivanju potreba za izgradnjom skloništa na nekom području vodit ćemo se brojem stanovnika na području neke županije, prostornom veličinom županije, kao i već postojećim skloništima i njihovim kapacitetima. Poslužiti ćemo se i primjerom Grada Osijeka. Grad Osijek sa 96.848 stanovnika potpisao je ugovor sa skloništem Udruge Pobjede iz Osijeka kapaciteta 180 pasa. Sklonište Udruge Pobjede ima samo ugovor s Gradom Osijekom, ali kapacitet nije dostatan pokriti sve potrebe, pa se određeni broj pasa nalazi na privremenom smještaju te dolaze u sklonište tek kada se pojavi slobodno mjesto. Pretpostavit ćemo da bi kapacitet od 250 mjesta mogao zadovoljiti potrebe 100.000 stanovnika, ali vodeći računa i prostoru koje pojedine sklonište pokriva, budući treba nastojati životinje prevoziti u što bliža skloništa zbog njihove dobrobiti, ali kako bi i vlasnici lakše došli do svojih izgubljenih životinja. Isto tako važno je napomenuti da ćemo se ovdje držati zakonske odredbe koja govori o mogućnosti potpisivanja ugovora samo sa skloništem u županiji u kojoj je i sjedište JLS. U praksi imamo dosta ugovora sa skloništima izvan županije, a čemu je svako pridonijela i praksa Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave koja neopravdano tumači da je takva odredba nesuglasna sa Zakonom o javnoj nabavi koji je, po njihovom mišljenju, nadređen svim drugim zakonima koji bi imali eventualne drugačije odredbe. Analizirajući broj stanovnika u županijama, ali i površinu županije zaključujemo da bi većina naših županija zadovoljila bi svoje potrebe izgradnjom jednoga ili dva azila minimalnoga kapaciteta 250 mjesta ili više njih (u slučaju povezivanja s lokalnim udrugama za zaštitu životinja) manjega kapaciteta. Neovisno o broju stanovnika Ličko-senjska županija bi zbog veličine svoga prostora trebala osnovati barem dva azila manjega kapaciteta.

Udruga Prijatelji životinja poslala je na adrese svih 555 općina i gradova u Republici Hrvatskoj, kao i Gradu Zagrebu 22. ožujka 2021. godine anketni upitnik o provedbi Zakona o zaštiti životinja. Na anketni upitnik s postavljenih 22 pitanja odgovorilo je 539 općina ili gradova (96.94%), dok 17 općina ili gradova (3.06%) nije poslalo svoje odgovore. Iako su bili zamoljeni odgovoriti do 15. travnja 2021. godine, posljednji ispunjeni anketni upitnik pristigao je 10. listopada 2021. godine. Za potrebe ovoga rada koristili smo se analizom odgovora na pitanje 17. Ako imate sklopljen ugovor, molim navedite s kojim i 18. Ako nemate vlastito sklonište za napuštene životinje, planirate li ga osnovati? DA – planiramo samostalno, DA – planiramo u suradnji s drugim jedinicama lokalne samouprave osnovati sklonište, DA – planiramo u suradnji s neprofitnom udrugom osnovati sklonište i NE. Zanimljivi rezultati dobiveni su analizom odgovora JLS koje nemaju svoje sklonište. Upitani su namjeravaju li osnovati sklonište (samostalno, u suradnji s drugim JLS ili nekom udrugom) ili i dalje namjeravaju potpisivati ugovor s postojećim skloništem. Na pitanje nije odgovorilo 12 JLS, dok njih 4 imaju svoje vlastito sklonište. Od preostalih 523 JLS njih čak 387 (74%) namjerava i dalje potpisivati ugovor s postojećim skloništima koja očito, prema njihovom mišljenju, zadovoljavaju njihove

potrebe.<sup>7</sup> Dvije JLS odgovorile su nejasno, a jedna vjerojatno namjerava osnovati sklonište. U suradnji s jednom ili više drugih JLS sklonište namjerava osnovati 109, samostalno njih 14, a u suradnji s nekom udrugom njih 10. Zanimljivo je istaknuti kako na području Karlovačke i Međimurske županije sve JLS imaju potpisan ugovor s dva registrirana skloništa.<sup>8</sup> Na području Karlovačke županije svi i dalje namjeravaju potpisivati ugovor, a samo je jedna općina izrazila namjeru osnovati sklonište s nekom drugom JLS, a što očito neće moći. Čini se da su JLS u ove dvije županije zadovoljne ostvarenom razinom usluge, te su primjenom načela supsidijarnosti odabrale ono što smatraju najboljim rješenjem. Nasuprot njima, najveći postotak JLS koje bi htjele osnovati sklonište nalazimo u Ličko-senjskoj županiji (70%), Brodsko-posavskoj (57.69%) i Dubrovačko-neretvanskoj (57.14), odnosno upravo u onima koje ili uopće nemaju registrirano sklonište ili ga ima samo jedan grad za svoje vlastite potrebe. Potrebno je naglasiti i da se namjera, ali i ocjena razine zadovoljavajućega izvršavanja nekoga posla mijenja protekom vremena, ali i promjenom vladajuće većine, odnosno čelnika izvršne vlasti u nekoj jedinici.<sup>9</sup>

Zakon o zaštiti životinja predviđa u čl. 70. obvezu svake županije na organiziranje Koordinacijske radne skupine čija je zadaća koordinacija u primjeni propisa iz područja zaštite životinja te razvoja dobre prakse, a u svrhu zaštite zdravlja i dobrobiti životinja, kroz povećavanje svijesti javnosti i posjednika. Svi zadatci koordinacijske radne skupine isključivo su savjetodavni, budući da zakon predviđa glavne obveze JLS, ali uz ulogu županije u savjetovanju i koordiniranju, te eventualnoj izgradnji zajedničkoga skloništa. Načelo supsidijarnosti ponovno je poštivano, a pri čemu je i županija kao viša razina dobila svoju ulogu u povezivanju JLS i koordinaciji dobre prakse. U rad županijske Koordinacijske skupine uključeni su i predstavnici JLS.

Sve JLS suočene su s velikim brojem napuštenih životinja pa je Zakon o zaštiti životinja predvidio u čl. 62. st. 6. mogućnost da JLS propišu trajnu sterilizaciju kao obvezan način kontrole razmnožavanja. Sukladno načelu supsidijarnosti, a prema čl. 52. st. 5. Zakona, odluku o načinu i financiranju kontrole razmnožavanja napuštenih pasa može donijeti i nadležni ministar.<sup>10</sup> Napominjemo da razlika postoji, budući da ministar donosi odluku samo za napuštene pse, dok se kod JLS mogućnost propisivanja trajne sterilizacije odnosi na životinje, dakle ne samo pse. Također se ovlast JLS na propisivanje trajne sterilizacije nalazi u dijelu koji govori o zaštiti napuštenih i izgubljenih životinja (iako se sterilizacija odnosi na sve životinje, budući da je sterilizacija napuštenih pasa i mačaka u skloništima obvezna sukladno čl. 62. st. 2. toč. 4. i ne ovisi o željama JLS), a ovlast ministra u dijelu je koji govori o kućnim ljubimcima. Zanimljivo je ovdje napomenuti da iako županija nema nikakvu ovlast određivanja načina

---

<sup>7</sup> Zanimljivo bi bilo analizirati i odgovore u upitniku o broju životinja koje su preuzela skloništa, odnosno o cijeni njihove usluge te ih staviti u omjer onih JLS koja imaju svoja vlastita skloništa ili ugovor s nekom udrugom. Takva analiza bi vjerojatno pokazala velike razlike u razini onoga što pojedine JLS smatraju zadovoljavajućim način obavljanja nekoga zadatka, budući da je zadovoljavajuća razina upravo ključna pri primjeni načela supsidijarnosti.

<sup>8</sup> Jedna općina nije odgovorila na upitnik.

<sup>9</sup> Više o provjerama i promjenama ocjene zadovoljavajuće razine u: Bakota, B. (2010) Utjecaj načela supsidijarnosti na razmišljanja o ustrojstvu lokalne samouprave u: Nova hrvatska i lokalna i regionalna samouprava, Jakša Barbić (ur.), HAZU, Zagreb

<sup>10</sup> Naredbu o načinu i financiranju kontrole razmnožavanja napuštenih pasa na području Međimurske županije donio je ministar poljoprivrede 26. travnja 2018. godine (NN 42/18).

kontrole razmnožavanja, u čl. 71. st. 1. propisana je obveza njezinih tijela da donesu Program kontrole populacije napuštenih pasa. Posebice ovdje vrijedi istaknuti da se izrijeком govori o kontroli populacije napuštenih pasa, dok se u svim drugim odredbama govori o kontroli razmnožavanja životinja općenito, ne navodeći pojedine vrste. Sama praksa registracije skloništa za životinje posvjedočila je da je riječ isključivo o psima i mačkama, ali Zakon samo u ovoj odredbi koja govori o obvezama općina, gradova i/ili županija posebno ističe pse, a inače govori o životinjama općenito.

#### 4. ZAKLJUČAK

Popis stanovništva Republike Hrvatske održan 2021. godine pokazao je da je više od 90% hrvatskih općina, gradova i županija izgubio određeni broj stanovnika. Funkcionalno povezivanje JLS u obavljanju određenih poslova (dobrovoljno ili obvezatno) riješio bi problem kapaciteta za obavljanje određenih poslova. Veliku pomoć u prosuđivanju potreba funkcionalnoga povezivanja JLS može imati načelo supsidijarnosti. Načelo supsidijarnosti dinamično je načelo koje prosuđuje u kojoj se mjeri određeni poslovi zadovoljavajuće obavljaju na nekoj razini. Ovim radom analizirane su obveze općina, gradova i županija koje proizlaze iz odredbi Zakona o zaštiti životinja. Mogućnost osnivanja skloništa dana je ponajprije svakoj fizičkoj ili pravnoj osobi, a obveza općine, odnosno grada nastaje tek ukoliko takvog skloništa na njihovom području nema. Općine i gradovi mogu procijeniti da će svoju obvezu najbolje ispuniti i potpisujući ugovor s već postojećim skloništem na području svoje županije. Obveza je županije izgraditi sklonište ukoliko ono ne postoji na njezinom području. Čl. 61. Zakona o zaštiti životinja na najbolji je način razradio primjenu načela supsidijarnosti dajući općinama i gradovima da sami prosude svoje potrebe, mogućnosti i kapacitete, te prema tome donesu odgovarajuću odluku o modalitetu ispunjavanja svoje obveze. Županija ima i obvezu koordiniranja i savjetovanja u ostvarivanju zaštite životinja osnivanjem Koordinacijskih radnih skupina, a propisana je i ovlast nadležnoga ministra da može propisati način kontrole razmnožavanja napuštenih pasa. Zakon o zaštiti životinja pozitivan je primjer kojim je zakonodavac razradio primjenu načela supsidijarnosti u praksi, poglavito naglašavajući prvenstvo općina i gradova u odlučivanju o pronalaženju najboljega načina ostvarivanja svojih zadataka glede zaštite životinja.

#### LITERATURA

1. Bakota, B. (2010) Utjecaj načela supsidijarnosti na razmišljanja o ustrojstvu lokalne samouprave u: Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava, Jakša Barbić (ur.), HAZU, Zagreb
2. Bakota, B. (2007) Problemi primjene načela supsidijarnosti, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Osijek
3. Koprić, I. i dr. (2021). Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu, Zagreb
4. Lauc, Z. (1999) Promicanje i provedba načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, osobito načela supsidijarnosti u: Hrvatska javna uprava, vol. 1, br. 3, Institut za javnu upravu, Zagreb

5. Millon-Delsol, C. (1992) L'État subsidiaire, Presses universitaires de France (PUF), Paris
6. Pio XI. (1991) Quadragessimo anno u: Sto godina katoličkoga socijalnog nauka, Marijan Valković (ur.), Kršćanska sadašnjost, Zagreb
7. Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14)
8. Zaključak o prihvaćanju i poštovanju načela i instituta (odredbi) Europske povelje o lokalnoj samoupravi (NN – Međunarodni ugovori 1/93)
9. Zakon o Gradu Zagrebu (NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20)
10. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 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)
11. Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi (NN – Međunarodni ugovori 14/97, 4/08)
12. Zakon o zaštiti životinja (NN 102/17, 32/09)

**ULOGA LOKALNE SAMOUPRAVE U OSTVARIVANJU PRAVA DJETETA NA RANI I PREDŠKOLSKI ODGOJ I OBRAZOVANJE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

**THE ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN EXERCISING THE RIGHTS OF THE CHILD IN EARLY AND PRESCHOOL EDUCATION IN THE REPUBLIC OF CROATIA**

**Ivan Belaj, mag. iur., v. pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

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

**Iva Ižaković, mag. iur.**

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

**Nataša Gemberi, struč. spec. admin. public.**

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

**Sažetak**

Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju uređuje predškolski odgoj i obrazovanje te skrb o djeci predškolske dobi kao dio sustava odgoja i obrazovanja. Sukladno Konvenciji o pravima djeteta, svako dijete ima pravo na obrazovanje, a Republika Hrvatska kao stranka Konvencije obvezna je štiti i osigurati ostvarivanje temeljnih prava djeteta. U Republici Hrvatskoj dječje vrtiće, između ostalog, osnivaju i jedinice lokalne samouprave kojima je, uz upravljanje, povjereno i financiranje osnivanja i rada predškolskih ustanova. Sukladno odluci predstavničkog tijela, gradovi i općine sredstvima iz vlastitog proračuna financiraju provođenje programa predškolskog odgoja i obrazovanja. Opisano, decentralizirano uređenje, s obzirom na različite proračune jedinica lokalne samouprave, dovodi do nejednakih uvjeta za korisnike dječjih vrtića što je posebice vidljivo u slabije razvijenim gradovima i općinama. Drugim riječima, kao problem ističe se neujednačeno ulaganje proračunskih sredstava gradova i općina koje dovodi do razlika u pristupačnosti dječjim vrtićima te kvaliteti provođenja programa predškolskog odgoja i obrazovanja na nacionalnoj razini. Kroz rad će biti prikazana uloga lokalne samouprave u osnivanju i radu dječjih vrtića. Cilj rada je utvrditi negativne posljedice koje proizlaze iz nejednakog ulaganja jedinica lokalne samouprave u osnivanje i rad predškolskih ustanova. Predškolski odgoj i obrazovanje polazišna je osnova u odgojno – obrazovnom sustavu i mora biti u jednakoj mjeri dostupna svakom djetetu neovisno o proračunskim mogućnostima jedinica lokalne samouprave ili njihove politike u pogledu osnivanja i rada predškolskih ustanova.

**Ključne riječi:** *dijete, financiranje, lokalna samouprava, predškolske ustanove.*

**Abstract**

The Preschool Education Act regulates pre-school education and care for pre-school children as part of the education system. In accordance with the Convention on the Rights of the Child every child has the right to education and the Republic of Croatia, as a party of the Convention, is obliged to protect and ensure the exercise of the fundamental rights of the child. In the



Republic of Croatia, kindergartens are, among other things, established by local self-government units which, in addition to management, are also entrusted with financing the establishment and operation of preschool institutions. In accordance with the decision of the representative body, cities and municipalities finance the implementation of pre-school education programs from their own budgets. The described, decentralized regulation, given the different budgets of local governments, leads to unequal conditions for kindergarten users, which is especially evident in less developed cities and municipalities. In other words, the problem is the uneven investment of budget funds of cities and municipalities, which leads to differences in the accessibility of kindergartens and the quality of implementation of preschool education programs at the national level. The article will present the role of local self-government in the establishment and operation of kindergartens. The aim of this paper is to determine the negative consequences arising from the unequal investment of local self-government units in the establishment and operation of preschool institutions. Preschool education is the starting point in the educational system and must be equally accessible to every child, regardless of the budgetary possibilities of local self-government units or their policy regarding the establishment and operation of preschool institutions.

**Keywords:** *child, funding, local self-government, preschools.*

## 1. UVODNO

Pohađanje predškolskog odgoja i obrazovanja ključna je faza u razvoju svakog djeteta. Istraživanja pokazuju kako predškolski program ima značajan utjecaj na socijalni, emotivni i intelektualni napredak djece. U Republici Hrvatskoj reguliran je Zakonom o predškolskom odgoju i obrazovanju te uz osnovno, srednje i visoko obrazovanje, čini dio sustava odgoja i obrazovanja. Važno je istaknuti kako je od svibnja 2022. godine u Republici Hrvatskoj zakonom zajamčeno pravo svakog djeteta na upis u vrtić čime je prihvaćena dobra praksa većine država članica Europske unije. Osnivanje i financiranje rada predškolskih ustanova u Republici Hrvatskoj povjereno je jedinicama lokalne samouprave koje sukladno mjerilima utvrđenima u odluci predstavničkog tijela županije, sredstvima iz vlastitog proračuna financiraju osnivanje i rad predškolskih ustanova. Takvo, decentralizirano uređenje rezultira znatnim regionalnim razlikama između razvijenih i slabije razvijenih gradova i općina. Neujednačeno ulaganje dovodi do razlika u pristupačnosti dječjim vrtićima te kvaliteti provođenja programa predškolskog odgoja i obrazovanja na nacionalnoj razini. Poticanje razvoja predškolskog odgoja vidljivo je i na međunarodnoj i nacionalnoj razini, premda je Republika Hrvatska u usporedbi s drugim članicama Europske unije na samom dnu ljestvice u pogledu prostornih kapaciteta te obuhvata djece. Iskustva decentralizirano uređenih zemalja poput Njemačke i Austrije primjer su dobre prakse u pogledu provođenja budućih reformi. Cilj rada je prikazati ulogu općina i gradova u osnivanju i financiranju ustanova predškolskog odgoja te ukazati na negativne posljedice koje su rezultat nejednakog ulaganja jedinica lokalne samouprave.

## 2. PREDŠKOLSKI ODGOJ I OBRAZOVANJE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Predškolski odgoj i obrazovanje odnosi se na djecu jasličke i vrtiče dobi. Uređen je Zakonom o predškolskom odgoju i obrazovanju te podrazumijeva predškolski odgoj, obrazovanje i skrb o djeci predškolske dobi. Predškolski odgoj i obrazovanje obuhvaća programe koji su namijenjeni za odgajanje, obrazovanje, pružanje zdravstvene zaštite i socijalne skrbi djece rane dobi.<sup>1</sup> „Ciljevi i zadaće primarnog programa usmjereni su na poticanje i razvoj svih djetetovih aktualnih i potencijalnih mogućnosti (tjelesnih, intelektualnih socio-emocionalnih i izražajnih) uz naglašenu komunikacijsku i interakcijsku komponentu“ (Milanović i suradnici, 2001:47). Vrtići su ustanove koje pružaju predškolski odgoj i obrazovanje te omogućuju polaznicima boravak među vršnjacima i pripremanje za školske obveze. Polaznici mogu biti djeca od 6 mjeseci života pa sve do školskog uzrasta. Programi koji se izvode u vrtićima u skladu su sa socijalnim, vjerskim i kulturnim potrebama djece<sup>2</sup> te Nacionalnim kurikulumom za rani i predškolski odgoj i obrazovanje. Omogućuje se izrada programa za darovitu djecu, djecu s poteškoćama u razvoju te programa na jezicima nacionalnih manjina, ovisno o potrebama polaznika vrtića.<sup>3</sup>

## 3. NORMATIVNI OKVIR

Iskustveno i iz raznih istraživanja poznato je kako predškolski odgoj i obrazovanje ima značajan utjecaj u daljnjem obrazovanju te socijalnom, emotivnom i intelektualnom napretku djece (Vandenbroeck i Lazzari, 2014.). Konvencija o pravima djeteta (u daljnjem tekstu: Konvencija) međunarodni je sporazum (1989.) koji uspostavlja normativni okvir koji stranke Konvencije jamče svakom djetetu. Republika Hrvatska, kao potpisnica Konvencije, obvezna je pridržavati se njezinih odredbi te štititi prava i slobode svakog djeteta. Članak 28. propisuje kako „države stranke priznaju svakom djetetu pravo na obrazovanje“.<sup>4</sup> U Republici Hrvatskoj predškolski odgoj i obrazovanje čini dio sustava odgoja i obrazovanja, uz osnovno, srednje i visoko obrazovanje.<sup>5</sup> Na nacionalnoj razini, Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju (u daljnjem tekstu: Zakon) propisuje kako „svako dijete rane i predškolske dobi ima pravo upisa u dječji vrtić ili školsku ustanovu u kojoj se izvodi rani i predškolski odgoj i obrazovanje“.<sup>6</sup> Za djecu koja su obvezna pohađati program predškole općine, gradovi i županije dužni su osigurati mjesto u predškolskoj ustanovi.<sup>7</sup> Važno je istaknuti kako je prethodno spomenuta odredba novela Zakona izglasana 13. svibnja 2022. godine. Do tada pravo djeteta na upis u vrtić nije bilo zakonski regulirano, odnosno zajamčeno iako se radi o važnoj fazi razvoja djeteta.<sup>8</sup> Radi

---

<sup>1</sup> Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, NN br. 10/97, 107/07, 94/13, 98/19, 57/22, čl. 1.

<sup>2</sup> Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, NN br. 10/97, 107/07, 94/13, 98/19, 57/22, čl. 3.- 4.

<sup>3</sup> Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, NN br. 10/97, 107/07, 94/13, 98/19, 57/22, čl. 15. a

<sup>4</sup> Konvencija o pravima djeteta, NN - MU br. 12/93 i 20/97, čl. 28. st. 1.

<sup>5</sup> Odgoj i obrazovanje, <https://mzo.gov.hr/odgoj-i-obrazovanje/109>, 15.8.2022.

<sup>6</sup> Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, NN br. 10/97, 107/07, 94/13, 98/19, 57/22, čl. 20. st. 1.

<sup>7</sup> Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, NN br. 10/97, 107/07, 94/13, 98/19, 57/22, čl. 20. st. 2.

<sup>8</sup> Analiza pristupačnosti, kvalitete, kapaciteta i financiranja sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj,

[https://www.researchgate.net/publication/326060427\\_Analiza\\_pristupacnosti\\_kvalitete\\_kapaciteta\\_i\\_financiranj\\_a\\_sustava\\_ranoga\\_i\\_predskolskog\\_odgoja\\_i\\_obrazovanja\\_u\\_Republici\\_Hrvatskoj](https://www.researchgate.net/publication/326060427_Analiza_pristupacnosti_kvalitete_kapaciteta_i_financiranj_a_sustava_ranoga_i_predskolskog_odgoja_i_obrazovanja_u_Republici_Hrvatskoj), 17.8.2022.

se o pozitivnoj promjeni koja je potvrdila važnost predškolskog odgoja i obrazovanja te kojom se Republika Hrvatska svrstala među većinu država članica Europske unije koje svakom djetetu jamče mjesto u vrtiću. Cilj je potaknuti općine i gradove na povećanje obuhvata djece u istoimenom sustavu.

Prema Zakonu, javne ustanove predškolskog odgoja mogu osnovati Republika Hrvatska, jedinice lokalne i regionalne samouprave, vjerske zajednice te pravne i fizičke osobe.<sup>9</sup>

U Republici Hrvatskoj osnivanje i financiranje vrtića ponajprije je povjereno jedinicama lokalne samouprave. Sukladno mjerilima utvrđenima u odluci predstavničkog tijela županije, gradovi i općine sredstvima iz vlastitog proračuna financiraju osnivanje i rad vrtića. Opisano, decentralizirano uređenje, s obzirom na značajne razlike u proračunskim mogućnostima gradova i općina, dovodi do nejednakih uvjeta za korisnike vrtića. Navedeno je posebice vidljivo u slabije razvijenim jedinicama lokalne samouprave koje su u mogućnosti izdvojiti tek oko 2,6% proračuna, dok su urbana i razvijena središta u mogućnosti izdvojiti čak oko 11,4% proračuna i to za izgradnju novih vrtića s ciljem širenja kapaciteta, obnovu postojećih objekata, nova zapošljavanja te stručno osposobljavanje. Tako se stvaraju razlike između razvijenih i manje razvijenih gradova i općina pri čemu zakonski zajamčeno pravo djeteta na upis u vrtić uvelike ovisi o mjestu gdje živi.<sup>10</sup>

Osim na lokalnoj razini, upravljanje predškolskim sustavom odvija se i na nacionalnoj razini, ponajprije u vidu donošenja odgovarajućih normi (Nikolić, 2008.). Organizacija i provođenje predškolskog programa ostvaruje se na temelju Državnog pedagoškog standarda predškolskog odgoja i obrazovanja koji utvrđuje broj polaznika, odgajatelja i stručnih suradnika po vrtićkoj grupi, program rada, kriterije za financiranje, rad s darovitom djecom, djecom s poteškoćama u razvoju te s djecom pripadnicima nacionalnih manjina.<sup>11</sup> Također, na nacionalnoj razini donosi se i Nacionalni kurikulum za rani i predškolski odgoj i obrazovanje kojim se utvrđuju elementi odgoja i obrazovanja.<sup>12</sup> Središnja država ima ulogu i u financiranju vrtića u vidu programa javnih potreba, no ona su ograničena na posebne skupine (darovita djeca, djeca s poteškoćama u razvoju, djeca pripadnici nacionalnih manjina, obvezni program predškole).<sup>13</sup>

#### **4. POSLJEDICE NEJEDNAKOG ULAGANJA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE**

Predškolski odgoj i obrazovanje usmjeren je na tri ključna kriterija po kojima se može razlikovati od mjesta do mjesta. Ti kriteriji odnose se na dostupnost, pristupačnost i kvalitetu programa predškolskog odgoja i obrazovanja. Izvođenje predškolskog odgoja i obrazovanja povjereno je u provođenje i organizaciju jedinicama lokalne samouprave koje su dužne takav odgoj i osigurati. Ekonomska snaga jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj nije

<sup>9</sup> Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, NN br. 10/97, 107/07, 94/13, 98/19, 57/22, čl. 7. st. 1.

<sup>10</sup> Kako do vrtića za sve,

<https://demografijaimladi.gov.hr/UserDocsImages/Direktorij%201/Kako%20do%20vrti%c4%87a%20za%20sve.pdf>, 10.9.2022.

<sup>11</sup> Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, NN br. 10/97, 107/07, 94/13, 98/19, 57/22, čl. 6.

<sup>12</sup> Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, NN br. 10/97, 107/07, 94/13, 98/19, 57/22, čl. 15.

<sup>13</sup> Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, NN br. 10/97, 107/07, 94/13, 98/19, 57/22, čl. 50.

jednaka u svim općinama i gradovima što izravno utječe i na dostupnost i kvalitetu pružanja predškolskog odgoja i obrazovanja. Pristup i kvaliteta predškolskog odgoja i obrazovanja nije jednaka za svu djecu u Republici Hrvatskoj jer ovisi o proračunu jedinica lokalne samouprave. Predškolski odgoj i obrazovanje ovisi i o prioritetima u gradovima i općinama. Politička vlast koja ima mogućnost utjecaja na ulaganje i razvoj dječjih vrtića nije u jednakoj mjeri naklonjena poticanju razvoja vrtića u svim dijelovima Republike Hrvatske stoga su vrtići često prostorno nedostupni velikom broju djece.<sup>14</sup> U ruralnim sredinama predškolski odgoj i obrazovanje često nisu dostupni ili su znatno slabije dostupni u odnosu na urbane sredine. Vrtići se rijetko grade u slabije razvijenim sredinama te se u postojeće objekte ne ulažu sredstva kako bi se povećali kapaciteti i kvaliteta programa.<sup>15</sup> Cijene vrtića nisu ujednačene te je u nekim županijama potrebno izdvojiti više financijskih sredstava u odnosu na druge županije što dovodi u nejednak položaj primatelja usluge. Nejednak pristup vrtićima dovodi i do različitog stupnja socijalizacije djece. Djeca koja pohađaju vrtić u velikom broju slučajeva su komunikativnija i jednostavnije se snalaze u društvu, dok su djeca koja nisu nikad bila uključena u vrtićke programe povučenija i teže sklapaju prijateljstva. Stoga se Nacionalnom razvojnom strategijom Republike Hrvatske do 2030. godine nastoji riješiti problem nejednakog pristupa predškolskom odgoju i obrazovanju kao djeca ne bi trpjela zbog sustava u kojem se nalaze.<sup>16</sup>

## 5. KOMPARATIVNI PRIKAZ

Europska unija potiče razvoj ranog odgoja i obrazovanja. Europsko vijeće 2002. godine utvrdilo je tzv. barcelonske ciljeve kojima se teži u predškolske programe uključiti 33% djece do tri godine i 90% djece od tri do sedam godina.<sup>17</sup> U Republici Hrvatskoj poduzeti su naporu kako bi se postigao ujednačen regionalni razvoj i obuhvaćenost djece na nacionalnoj razini. Od 2018. godine financijska sredstva iz Europskog socijalnog fonda te iz Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku usmjerena su ka gradovima i općinama s ciljem izgradnje novih te obnove postojećih objekata, poboljšanja kvalitete predškolskih programa te novih zapošljavanja.<sup>18</sup> Međutim, Republika Hrvatska ne zadovoljava tzv. barcelonske ciljeve te se u

---

<sup>14</sup> Program potpore za održavanje i razvoj predškolske djelatnosti u gradovima Republike Hrvatske u 2022. godini,

<https://demografijaimladi.gov.hr/UserDocsImages//Brochure//Program%20potpore%20za%20odr%C5%BEavanje%20i%20razvoj%20pred%C5%A1kolske%20djelatnosti%20u%20op%C4%87inama%20Republike%20Hrvatske%20u%202022.%20godini.pdf>, 1.9.2022.

<sup>15</sup> Analiza pristupačnosti, kvalitete, kapaciteta i financiranja sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj,

[https://www.researchgate.net/publication/326060427\\_Analiza\\_pristupacnosti\\_kvalitete\\_kapaciteta\\_i\\_financiranja\\_sustava\\_ranoga\\_i\\_predskolskog\\_odgoja\\_i\\_obrazovanja\\_u\\_Republici\\_Hrvatskoj](https://www.researchgate.net/publication/326060427_Analiza_pristupacnosti_kvalitete_kapaciteta_i_financiranja_sustava_ranoga_i_predskolskog_odgoja_i_obrazovanja_u_Republici_Hrvatskoj), 29.8.2022.

<sup>16</sup> Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine, NN br. 13/21

<sup>17</sup> Analiza pristupačnosti, kvalitete, kapaciteta i financiranja sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj,

[https://www.researchgate.net/publication/326060427\\_Analiza\\_pristupacnosti\\_kvalitete\\_kapaciteta\\_i\\_financiranja\\_sustava\\_ranoga\\_i\\_predskolskog\\_odgoja\\_i\\_obrazovanja\\_u\\_Republici\\_Hrvatskoj](https://www.researchgate.net/publication/326060427_Analiza_pristupacnosti_kvalitete_kapaciteta_i_financiranja_sustava_ranoga_i_predskolskog_odgoja_i_obrazovanja_u_Republici_Hrvatskoj), 20.8.2022.

<sup>18</sup> Kako do vrtića za sve,

<https://demografijaimladi.gov.hr/UserDocsImages/Direktorij%201/Kako%20do%20vrti%C4%87a%20za%20sve.pdf>, 22.8.2022.

odnosu na države članice Europske unije nalazi na samom dnu ljestvice razvoja predškolskih programa, kvalitete usluga, obuhvaćenosti djece i prostornih kapaciteta.<sup>19</sup>

Međunarodna iskustva mogu biti promatrana kao primjer dobre prakse s obzirom na to kako je i u decentralizirano uređenim državama reformom moguće ostvariti pozitivan rezultat. Imajući u vidu nedostatak prostornih kapaciteta te nejednak regionalni razvoj, Njemačka i Austrija pristupile su reformi koja podrazumijeva ulaganja središnje države putem zasebno osnovanih fondova kojima se financijska sredstva stavljaju na upravljanje lokalnim tijelima s ciljem razvoja sustava predškolskog odgoja i obrazovanja. Tako je središnja država izravno uključena u sufinanciranje sustava predškolskog odgoja i obrazovanja. Potrebno je istaknuti kako je, osim pozitivnih učinaka koji se odnose na povećanje prostornih kapaciteta i obuhvata djece, u navedenim državama i dalje prisutna regionalna neujednačenost.<sup>20</sup>

Osim značajnih reformi koje podrazumijevaju uključivanje središnje države, moguće su i manje intervencije u postojeći sustav. Tako su primjerice Litva, Češka i Francuska omogućile određena odstupanja od zadanih standarda. Spomenute zemlje izmijenile su zakonodavni okvir kako bi postojeće standarde kvalitete prilagodile stvarnim potrebama. Time je postignut veći obuhvat djece nego što je to prema prethodnim standardima bilo propisano. Povećanju broja upisane djece pridonijela je promjena u pogledu veličine prostora potrebnog za boravak i broj polaznika po vrtićkoj skupini. Pozitivni primjer ogleda se i u Poljskoj i Latviji kroz korištenje fondova Europske unije. Navedene države dobivena sredstva koristile su prvenstveno za ujednačavanje regionalnih razlika. Važno je naglasiti kako su fondovi Europske unije značajan izvor financiranja, međutim, potrebno je voditi računa o održivosti objekata i programa nakon što financiranje završi. U primjeru Poljske, dio programa je nastavilo s djelovanje zahvaljujući intervenciji središnje države, dok je dio ugašen.<sup>21</sup>

## 6. PREPORUKE

Kako bi se riješio problem nejednakosti u sustavu predškolskog odgoja i obrazovanja u jedinicama lokalne samouprave potrebno je poduzeti niz mjera i aktivnosti koje će djecu u Republici Hrvatskoj staviti u jednak ili približno jednak položaj. Jedinice lokalne i regionalne samouprave trebale bi osigurati sredstva koja će omogućiti kvalitetan rad u vrtićima. Nužno je obnoviti postojeće vrtiće i ulagati u izgradnju novih, kao i u kontinuirano obrazovanje odgajatelja. Nužno je povećati broj radnih mjesta u vrtićima te u rad predškolskih ustanova uključiti stručne asistente čija je glavna zadaća rad s djecom s poteškoćama u razvoju. Uz veći broj zaposlenih odgajatelja djeca bi mogla brže napredovati i imati više individualnih kontakata

<sup>19</sup> Analiza pristupačnosti, kvalitete, kapaciteta i financiranja sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj,

[https://www.researchgate.net/publication/326060427\\_Analiza\\_pristupacnosti\\_kvalitete\\_kapaciteta\\_i\\_financirani\\_a\\_sustava\\_ranoga\\_i\\_predskolskog\\_odgoja\\_i\\_obrazovanja\\_u\\_Republici\\_Hrvatskoj](https://www.researchgate.net/publication/326060427_Analiza_pristupacnosti_kvalitete_kapaciteta_i_financirani_a_sustava_ranoga_i_predskolskog_odgoja_i_obrazovanja_u_Republici_Hrvatskoj), 22.8.2022.

<sup>20</sup> The Education System in the Federal Republic of Germany 2016/2017,

[https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura\\_14/spl\\_6/pdfs/17.pdf](https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_14/spl_6/pdfs/17.pdf), 27.8.2022.

<sup>21</sup> Analiza pristupačnosti, kvalitete, kapaciteta i financiranja sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj,

[https://www.researchgate.net/publication/326060427\\_Analiza\\_pristupacnosti\\_kvalitete\\_kapaciteta\\_i\\_financirani\\_a\\_sustava\\_ranoga\\_i\\_predskolskog\\_odgoja\\_i\\_obrazovanja\\_u\\_Republici\\_Hrvatskoj](https://www.researchgate.net/publication/326060427_Analiza_pristupacnosti_kvalitete_kapaciteta_i_financirani_a_sustava_ranoga_i_predskolskog_odgoja_i_obrazovanja_u_Republici_Hrvatskoj), 22.8.2022.

s odgajateljima. Rješavanje navedenih problema zahtjeva velike financijske izdatke koje većina općina i gradova nisu u mogućnosti izdvojiti. Moguće i trenutno rješenje je u povlačenju financijskih sredstava iz fondova Europske unije, uz uvažavanje potrebe održivosti novonastalih objekata i programa po završetku razdoblja financiranja.<sup>22</sup> Jedna od mogućnosti, koje su prihvatile i Austrija i Njemačka kao decentralizirane zemlje, je veća uloga središnje države kroz povećanje sufinanciranja. Središnja država trenutno potpomaže posebnu skupinu djece, a predlaže se sufinanciranje potreba djece koja dolaze iz općina i gradova s niskim stupnjem razvijenosti. Uz navedeno važno je i promicati svijest cjelokupnog stanovništva o važnosti predškolskog odgoja i obrazovanja koje će kasnije uvelike pridonijeti intelektualnom, emotivnom i socijalnom razvoju djeteta. „Dijete će u socijalnoj interakciji s vršnjacima i odraslima postupno naučiti regulirati svoje emocije i na taj način uspješno djelovati u zajednici s drugima“ (Kokanović, 2016:158).

## 7. ZAKLJUČNO

Predškolski odgoj i obrazovanje uređen je Zakonom o predškolskom odgoju i obrazovanju te čini dio sustava odgoja i obrazovanja, uz osnovno, srednje i visoko obrazovanje. Na međunarodnoj razini, pravo svakog djeteta na obrazovanje zajamčeno je Konvencijom o pravima djeteta, čije je odredbe Republika Hrvatska kao potpisnica obvezna poštovati. Važno je istaknuti kako je od 2022. godine Zakonom o predškolskom odgoju i obrazovanju zajamčeno pravo svakog djeteta na upis u vrtić, a u pogledu obveznog predškolskog programa općine, gradovi i županije obvezne su svakom djetetu osigurati mjesto u predškolskoj ustanovi. Osnivanje i financiranje rada predškolskih ustanova prvenstveno je povjereno jedinicama lokalne samouprave koje sukladno odlukama predstavničkih tijela županija izdvajaju sredstva iz vlastitih proračuna. Decentralizirano uređenje, s obzirom na značajne razlike u proračunskim mogućnostima gradova i općina, dovodi do nejednakih uvjeta za korisnike vrtića što je posebno vidljivo u slabije razvijenim općinama. Neujednačena ulaganja na nacionalnoj razini izravno utječu na dostupnost i kvalitetu predškolskog odgoja. Dok urbana središta u većoj mjeri prate potrebe tržišta, u ruralnim krajevima ne grade se novi vrtići niti se ulaže u postojeće, a uočena je i razlika u ekonomskoj cijeni vrtića. Osim na lokalnoj razini, upravljanje predškolskim sustavom odvija se i na nacionalnoj razini, ponajprije u vidu donošenja propisa. Središnja država ima ulogu i u financiranju vrtića u vidu programa javnih potreba, no ona su ograničena na posebne skupine polaznika.

Dostupnost i kvaliteta predškolskog odgoja, kao dio sustava obrazovanja, zajamčenog na međunarodnoj i nacionalnoj razini, nikako ne smije ovisiti o mjestu življenja niti o prioritetima lokalnih vlasti. Nužno je pristupiti reformi sustava, a kao prijedlog navodi se veće ulaganje središnje države te korištenje punog potencijala fondova Europske unije, uz uvažavanje činjenice održivosti objekata i programa po završetku financiranja.

---

<sup>22</sup> Obrazovne nejednakosti u Hrvatskoj: Izazovi i potrebe iz perspektive dionika sustava obrazovanja, [https://iro.hr/wp-content/uploads/2022/05/Obrazovne-nejednakosti\\_online.hr-F.pdf](https://iro.hr/wp-content/uploads/2022/05/Obrazovne-nejednakosti_online.hr-F.pdf), 30.8.2022.

## LITERATURA

1. Analiza pristupačnosti, kvalitete, kapaciteta i financiranja sustava ranoga i predškolskog odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj, [https://www.researchgate.net/publication/326060427\\_Analiza\\_pristupacnosti\\_kvalitete\\_kapaciteta\\_i\\_financiranja\\_sustava\\_ranoga\\_i\\_predskolskog\\_odgoja\\_i\\_obrazovanja\\_u\\_Republici\\_Hrvatskoj](https://www.researchgate.net/publication/326060427_Analiza_pristupacnosti_kvalitete_kapaciteta_i_financiranja_sustava_ranoga_i_predskolskog_odgoja_i_obrazovanja_u_Republici_Hrvatskoj), 17.8.2022.
2. Kako do vrtića za sve, <https://demografijaimladi.gov.hr/UserDocsImages/Direktorij%201/Kako%20do%20vrtic%20c4%87a%20za%20sve.pdf>, 10.9.2022.
3. Kokanović, T., (2016), „Socijalizacija djece u predškolskim ustanovama“, U: Rani i predškolski odgoj i obrazovanje - izazovi i perspektive, Osijek: Dječji vrtić Osijek i Fakultet za odgojne i obrazovne znanosti Osijek, str. 155. – 162.
4. Konvencija o pravima djeteta, Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 12/93 i 20/97
5. Milanović, M., Stričević, I., Maleš, D., Sekulić-Majurec, A. (2001.), Skrb za dijete i poticanje ranog razvoja djeteta u Republici Hrvatskoj, Zagreb: Zrnoprint
6. Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine, Narodne novine br. 13/21
7. Nikolić, N. (2007.) „Financijska decentralizacija obrazovnog sustava u Hrvatskoj“, Ekonomska misao i praksa, br. 2, Vol. 16, str. 213. – 228.
8. Obrazovne nejednakosti u Hrvatskoj: izazovi i potrebe iz perspektive dionika sustava obrazovanja, [https://iro.hr/wp-content/uploads/2022/05/Obrazovne-nejednakosti\\_online.hr-F.pdf](https://iro.hr/wp-content/uploads/2022/05/Obrazovne-nejednakosti_online.hr-F.pdf), 30.8.2022.
9. Odgoj i obrazovanje, <https://mzo.gov.hr/odgoj-i-obrazovanje/109>, 15.8.2022.
10. Program potpore za održavanje i razvoj predškolske djelatnosti u gradovima Republike Hrvatske u 2022. godini, <https://demografijaimladi.gov.hr/UserDocsImages//Broshure//Program%20potpore%20za%20odr%C5%BEavanje%20i%20razvoj%20pred%C5%A1kolske%20djelatnosti%20u%20op%C4%87inama%20Republike%20Hrvatske%20u%202022.%20godini.pdf>, 1.9.2022.
11. The Education System in the Federal Republic of Germany 2016/2017, [https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura\\_14/spl\\_6/pdfs/17.pdf](https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_14/spl_6/pdfs/17.pdf), 27.8.2022.
12. Vandenbroeck, M., Lazzari, A. (2014.) „Accessibility of early childhood education and care: a state of affairs“, European Early Childhood Education Research Journal, No. 3, Vol. 22, str. 327. – 335.
13. Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, Narodne novine br. 10/97, 107/07, 94/13, 98/19, 57/22.

**PRIMJENA EUROPSKE POVELJE O LOKALNOJ SAMOUPRAVI  
U REPUBLICI HRVATSKOJ**

**APPLICATION OF THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL  
SELF-GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF CROATIA<sup>1</sup>**

**prof. dr. sc. Anita Blagojević**

Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku  
e-mail: [ablagoje@pravos.hr](mailto:ablagoje@pravos.hr)

**izv. prof. dr. sc. Ivana Tucak**

Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku  
e-mail: [itucak@pravos.hr](mailto:itucak@pravos.hr)

**doc. dr. sc. Predrag Zima**

Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku  
e-mail: [pzima@pravos.hr](mailto:pzima@pravos.hr)

**Sažetak**

Brojne znanstvene i stručne analize hrvatske lokalne i regionalne samouprave poduzete do sada urodile su identifikiranjem brojnih prisutnih problema postojećeg sustava, kao i identifikiranjem brojnih prijedloga za njegovo unapređenje. Sasvim sigurno su identifikiranju pozitivnih i negativnih strana hrvatske lokalne i regionalne samouprave pridonijela i dosadašnja izvješća Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe i prateće preporuke, poglavito u dijelu koji se odnosi na implementaciju Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Upravo je poštovanje ne samo teksta, nego i duha Povelje, kako se to uredno naglašava u dosadašnjim izvješćima za Hrvatsku, *conditio sine qua non* hrvatske lokalne i regionalne demokracije. Cilj ovog rada je analiza primjene odredbi Povelje u Hrvatskoj i u tom kontekstu identifikiranje prisutnih problema u sustavu hrvatske lokalne i regionalne samouprave.

**Ključne riječi:** *Europska povelja o lokalnoj samoupravi, lokalna samouprava, Republika Hrvatska.*

**Abstract**

Numerous scientific and professional analyzes of Croatian local and regional self-government undertaken so far have resulted with the identification of numerous present problems of the existing system, as well as the identification of numerous proposals for its improvement. The previous reports of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe and the accompanying recommendations certainly contributed to the identification of the positive and negative sides of Croatian local and regional self-government, especially in the part related to the implementation of the European Charter on Local Self-Government. Respecting not only the text, but also the spirit of the Charter, as duly emphasized in previous

---

<sup>1</sup> Ovaj rad financirao je Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku internim projektom br. IP-PRAVOS-23 *Contemporary Issues and Problems to the Protection and Promotion of Human Rights.*



reports for Croatia, is the *conditio sine qua non* of Croatian local and regional democracy. The aim of this paper is to analyze the application of the Charter in Croatia and, in this context, to identify the problems present in the system of Croatian local and regional self-government.

**Keywords:** *European Charter of Local Self-Government, local self-government, Republic of Croatia.*

## 1. EUROPSKA POVELJA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI – UVODNA RAZMATRANJA

Europska povelja o lokalnoj samoupravi Vijeća Europe otvorena je za potpisivanje kao konvencija 15. listopada 1985. godine (Council of Europe, 1985), a stupila je na snagu 1. rujna 1988., kada su je ratificirale prve četiri države članice (Kukovič, Haček, 2019). Do danas ju je ratificiralo svih 46 država članica Vijeća Europe. Njezin glavni cilj naveden u pratećem Obrazloženju (*Explanatory Report*) je zaštita i jačanje lokalne samouprave u Europi (Council of Europe, 1985:1). Povelja obvezuje stranke na primjenu temeljnih načela koji osiguravaju i jamče političku, upravnu i financijsku autonomiju lokalnih vlasti. Zemlje potpisnice moraju osigurati kroz ustav i nacionalno zakonodavstvo status lokalnih vlasti koji je predviđen Poveljom. (Kukovič, Hlaček, 2019).

Povelja je osmišljena na način da osigura dovoljno fleksibilnosti državama članicama pri njezinom usvajanju (Boggero, 2017). Članak 12. st. 1. određuje da će se svaka stranka smatrati vezanom s najmanje dvadeset odredbi Povelje, te određuje deset odredbi za koje ne postoji mogućnost stavljanja rezerve:

- članak 2., *Ustavni i zakonski temelj lokalne samouprave*
- članak 3. stavci 1. i 2., *Koncepcija lokalne samouprave*
- članak 4. stavci 1., 2. i 4., *Djelokrug lokalne samouprave*
- članak 5., *Zaštita područnih granica lokalnih jedinica*
- članak 7. stavak 1., *Uvjeti obnašanja dužnosti na lokalnoj razini*
- članak 8. stavak 2., *Upravni nadzor akata lokalnih jedinica*
- članak 9. stavci 1., 2. i 3., *Financijski izvori lokalnih jedinica*
- članak 10. stavak 1., *Pravo udruživanja lokalnih jedinica*
- članak 11. *Pravna zaštita lokalne samouprave*

Pritom Povelja predviđa da svaka od stranaka može uvijek naknadno uputiti obavijest glavnom tajniku Vijeća Europe da se smatra vezanom i nekim drugim člancima odnosno Poveljom u cjelini (čl. 12. st. 3. Povelje).

Načela lokalne samouprave izražena u Povelji odnose se „na sve vrste lokalnih jedinica koje postoje na području stranke. Svaka stranka može prilikom polaganja svoje isprave o ratifikaciji, prihvatu ili odobrenju odrediti vrste lokalnih ili regionalnih jedinica na koje će ograničiti primjenu kruga odredbi Povelje ili koje smjera isključiti od primjene dotičnih odredbi. Ona,

također, može uključiti i druge vrste lokalnih ili regionalnih jedinica pod primjenu odredbi Povelje tako da o tome naknadno obavijesti glavnog tajnika Vijeća Europe.“ (Čl. 13. Povelje).

Načelo demokracije neupitno zauzima ključno mjesto u Preambuli (Manojlović Toman, Vukojičić Tomić, 2018). Preambula ističe da je državama potpisnicama jasno “da je obrana i snaženje lokalne samouprave u različitim europskim zemljama važan doprinos izgradnji Europe utemeljene na načelima demokracije i decentralizacije vlasti“ (st. 8. Preambule). Stephen Bailey i Mark Elliott istražujući odnos demokracije, autonomije i ustava ističu ključnu ulogu lokalne vlasti u svakoj demokratskoj državi (Bailey, Elliot, 2009). Snažna lokalna demokracija i snažna lokalna vlast preduvjet su jedna drugoj (Bailey, Elliot, 2009). Svi reformski napori moraju ići u tom smjeru. Jaka uloga lokalne samouprave nužna je za poticanje građana na sudjelovanje u lokalnom političkom životu osobito na izlazak na lokalne izbore. J. S. Mill u svojem djelu *Considerations on Representative Democracy*, u tom svijetlu, ističe „participativne vrline lokalne samouprave“ kao pomoći građanima u njihovoj demokratskoj izobrazbi (Mill, 1862).

Europska povelja traži da lokalne vlasti imaju stvarnu autonomiju, da ne budu samo ekspoziture središnje vlasti, ideal tip kojem se teži da je da imaju visok stupanj autonomiju u odlučivanju i provođenju politika, da se previše ne oslanjaju na središnju vlast te postojanje demokratskog odnosa sa lokalnim političkim tijelom. (Mill, 1862). Bit demokracije je da vladajući unutar zakonskih i ustavnih okvira slobodno provode svoje politike uz vrednovanje iste od strane njihovog biračkog tijela (Mill, 1862).

## **2. PRAĆENJE PRIMJENE EUROPSKE POVELJE O LOKALNOJ SAMOUPRAVI: KONGRES LOKALNIH I REGIONALNIH VLASTI VIJEĆA EUROPE**

Iako je Europska povelja o lokalnoj samoupravi osmišljena na način da osigurava državama članicama dovoljno fleksibilnosti pri njezinom usvajanju (Blagojević, Tucak, 2021), što ujedno podrazumijeva da se svaka stranka smatra vezanom s najmanje dvadeset odredbi Povelje, ali i da se na deset odredbi uopće ne može staviti mogućnost isticanja rezerve, Povelja je kao međunarodni ugovor obvezujuća za države članice u opsegu u kojemu su je iste ratificirale. Za nadzor primjene odredbi Povelje, kao i za ocjenu stanja lokalne i regionalne demokracije u državama članicama Vijeća Europe, a posljedično i za jačanje uloge lokalne samouprave, nadležan je Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe (u daljnjem tekstu i: Kongres).

Svoje aktivnosti Kongres obavlja od 1994. godine, od kada je zamijenio do tada postojeću Konferenciju lokalnih vlasti (osnovanu 1957.). Instituciju koja predstavlja lokalne i regionalne vlasti država članica Vijeća Europe čine dva doma: Dom lokalnih vlasti i Dom regija, sastavljena od 306 stalna člana i 306 zamjenika s petogodišnjim mandatom, predstavnika lokalnih i regionalnih vlasti država članica. Sam rad Kongresa organiziran je u tri važna odbora: Odbor za nadzor, Odbor za upravljanje i Odbor za tekuće poslove (Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe, 2020).

Ova "jedinствена institucija u Europi" (Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe, 2020) se svojim aktivnostima brine za pravilnu primjenu odredbi Povelje, u cilju harmonizacije lokalne samouprave na području država članica, ali i u općem cilju jačanja demokracije i zaštite

ljudskih prava kao jednih od najbitnijih ciljeva osnivanja Vijeća Europe. Navedene nadzorne aktivnosti podrazumijevaju (i) odlaske u posjete državama članicama u svrhu praćenja, nakon kojih se izrađuju odgovarajuća izvješća koja donosi spomenuti Odbor za nadzor, potom ispitivanje određenih vidova Povelje, te praćenje lokalnih i regionalnih izbora (Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe, 2020).

Odlasci u posjete državama članicama u pravilu se organiziraju svakih pet godina, a sama procedura uključuje nekoliko bitnih faza, od usvajanja dvogodišnjeg plana posjete pojedinim državama od strane Odbora za nadzor i imenovanja odgovarajućeg izvjestitelja za pojedinu državu, preko susreta izvjestitelja tijekom konkretne posjete državi s njezinim predstavnicima izvršne i zakonodavne vlasti, lokalnih i regionalnih vlasti, ustavnog sudstva, nevladinih organizacija i medija, do usvajanja nacrtu izvješća od strane Odbora za nadzor, a potom i samog izvješća od strane Kongresa. Izvješća redovito sadrže i odgovarajuće preporuke posjećenoj državi, koje Kongres upućuje Odboru ministara Vijeća Europe, koji je nadležan za prosljeđivanje preporuka nadležnim vlastima posjećene države, ali i za analizu odgovora te države na upućene preporuke. Do sada je Kongres donio preko sto izvješća u svrhu praćenja (Službena web-stranica Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe).

### **3. PRIMJENA EUROPSKE POVELJE O LOKALNOJ SAMOUPRAVI U REPUBLICI HRVATSKOJ: PREPORUKE KONGRESA LOKALNIH I REGIONALNIH VLASTI VIJEĆA EUROPE**

Do sada je Hrvatska u sklopu nadzornih aktivnosti Kongresa nadzirana u nekoliko navrata, odnosno 1996., 1998., 2007. i 2016. godine, ali i u kontekstu lokalnih izbora 1997. i 2001. godine. Već je napomenuto kako se monitoring provedbe objavljuje na web-stranicama Vijeća Europe, odnosno Kongresa, a uz njega dolaze i preporuke u smislu savjeta radi bolje implementacije Povelje.

Republika Hrvatska je postala 40. država članica Vijeća Europe 6. studenog 1996., Povelju je ratificirala 11. listopada 1997., dok ju je ista počela obvezivati od 1. veljače 1998. godine (Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 2016). I dok su tekst i preporuke prva dva izvješća diktirali vremenski i pravni momenti vezani uz činjenice da Hrvatska u trenutku prvog posjeta izvjestitelja nije bila članica Vijeća Europe, pa, dakle, niti potpisnica Povelje (1996.), odnosno uz činjenice postojanja "starog" ustavnog i zakonskog okvira hrvatske lokalne samouprave i neratificiranja svih odredbi Povelje prilikom drugog posjeta (1998.), nakon čega je uslijedilo novo ustavno i zakonsko uređenje lokalne i regionalne samouprave, za potrebe ovog rada naglasak ćemo staviti upravo na posljednje dvije posjete Hrvatskoj, odnosno na posljednja dva izvješća.

Za razliku od prva dva izvješća o stanju lokalne i regionalne demokracije u Hrvatskoj koja su pokazala ozbiljne i sustavne nedostatke u tadašnjem sustavu lokalne samouprave i uprave, te koja su pri tome posebno naglašavala nejasnoće u pogledu razdiobe ovlasti između različitih razina vlasti, treće izvješće iz listopada 2007. (Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 2007) odiše općom procjenom o očitij sklonosti svih razina vlasti u Hrvatskoj načelu decentralizacije i o ostvarivanju velikog napretka zahvaljujući novom ustavnom (Promjena Ustava 2000.) i zakonskom okviru (od 2001. godine). Međutim, ujedno

se detektiraju i mnogi preostali nedostaci koje treba popraviti, a vjerojatno najbolniji zaključak odnosi se na ocjenu da se proces decentralizacije u Hrvatskoj konstantno provodi "odozgo prema dolje" i "upravljan iz središta", odnosno na ocjenu potrebe poštovanja ne samo "teksta" nego i "duha" odredbi Povelje. Ovakav zaključak je, nažalost, i dalje aktualan. Jedan od četiri dijela izvješća (preciznije, dio II.) odnosi se ocjenu stanja hrvatske lokalne i regionalne demokracije u odnosu prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Kako je izvješće pisano u trenutku dok je Hrvatska bila prihvatila samo minimalni obvezujući broj članaka Povelje, izbjegavajući pri tome preuzeti mnoge bitne obveze, glavni "ozbiljni savjet" odnosio se upravo na nužnost potpunog ratificiranja Povelje "bez odgađanja" (.Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 2007, I. dio, t. 39.). U ovom dijelu izvješća ponavlja se već prethodno detektiran problem neodgovarajuće teritorijalne organizacije koja se može nazvati "donekle slučajno odabranom, nesustavnom te izvrnutom političkom pritisku" (I. dio, t. 40.), te koju karakterizira neprimjerena tendencija konstantnog povećavanja već ionako prevelikog broja malih lokalnih jedinica. U tom kontekstu glavne preporuka odnosi se na potrebu poduzimanja opće i sustavne revizije granica lokalnih jedinica. Primjena odredbe Povelje o pravu i sposobnosti jedinica da reguliraju i obavljaju *bitan dio* javnih poslova također se ocjenjuje problematičnom (I. dio, t. 41.), odnosno opća je ocjena da unatoč novom pravnom okviru lokalne i regionalne samouprave, koji je zadovoljavajući "samo na pravi pogled", ostaju tri vrste problema: problemi nepotpune primjene, problemi neprecizne dodjele poslova i problemi s dodjelom ovlasti bez dovoljno pažnje posvećene različitoj veličini jedinica (I. dio, t. 42.). U pogledu dodijeljenih nadležnosti posebno se naglašava problem preklapanja ovlasti (I. dio, t. 46. i 47.), kao i problem neodgovarajućih kapaciteta malih lokalnih jedinica za potpuno obavljanje dodijeljenih nadležnosti (I. dio, t. 48.) Neodgovarajuća primjena Povelje detektirana je i u dijelu koji se odnosi na konzultiranje lokalnih vlasti, koliko god je to moguće i na vrijeme, o svim pitanjima koja ih se izravno tiču (I. dio, t. 50.), kao i u dijelu koji se odnosi na konstantno prisutan neodgovarajući, odnosno nedostatan sustav financiranja (I. dio, t. 51. i 52.). Na koncu, spominju se i problemi prisutni u kontekstu suradnje između lokalnih i regionalnih vlasti (preuska definicija) (I. dio, t. 53.-55.), udruga lokalnih i regionalnih vlasti (neodgovarajući pravni okvir i neodgovarajuće uključivanje istih u konzultacije s vlastima) (I. dio, t. 56.-59.), te vezano uz sudsku zaštitu lokalne i regionalne samouprave (problemi u radu Upravnog suda) (I. dio, t. 60.-64.). Iako se u zaključnom dijelu izvješća "sa zadovoljstvom konstantira" (II. dio, t. 6.) predanost svih razina vlasti načelu decentralizacije i značajan napredak na polju lokalne i regionalne demokracije do kojega je dovela zakonodavna reforma iz 2001., ujedno se naglašava (čak) 17 glavnih problema lokalne demokracije poglavito teritorijalne, upravne, financijske naravi (II. dio, t. 7.), te se navode 23 konkretne preporuke, među kojima se izdvajaju puno preporuke prihvaćanja svih odredbi Povelje, sustavne i opće revizije teritorijalne organizacije, revizije dodijeljenih nadležnosti, povećanja financijskih kapaciteta jedinica i primjena konzultiranja lokalnih i regionalnih vlasti o svim pitanjima koja ih se tiču (II. dio, t. 8.).

Posljednje izvješće nastalo je kao rezultat monitoring posjete koja je održana od 2. do 4. ožujka 2016. u Zagrebu, Rijeci i Krku, Zagrebačkoj županiji, Primorsko-goranskoj županiji i općini Omišalj. Tijekom posjete izaslanstvo Kongresa susrelo se s predstavnicima različitih političkih institucija kao što su Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo financija, Ministarstvo

regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Hrvatski sabor, kao i sa predstavnicima Ustavnog suda, Državnog ureda za reviziju, Ureda pučkog pravobranitelja te lokalnih i regionalnih vlasti. Ovo izvješće je svom obuhvatu i sadržaju svakako najdetaljnije i najopsežnije u odnosu na prethodna izvješća. Sastoji se od pet dijelova, među kojima su za našu temu najbitniji četvrti (Analiza stanja lokalne demokracije u svjetlu Europske povelje o lokalnoj samoupravi članak-po-članak) i šesti dio (Zaključci), te istaknuta Preporuka 391 (2016) usvojena od strane Kongresa 20. listopada 2016. godine. Analiza primjene članaka Povelje izvršena je na način da se za svaki članak ocjenjuje je li primijenjen u potpunosti, djelomično, odnosno nije primijenjen. U tom kontekstu, najlošiju ocjenu "nije primijenjen" dobile su sljedeće odredbe Povelje: čl. 4. st. 1. (potpune i cjelovite nadležnosti jedinica), čl. 4. st. 5. (slobodna prilagodba primjene prenesenih ovlasti, koliko je to moguće, lokalnim uvjetima), čl. 8. st. 3. (upravni nadzor nad lokalnim jedinicama uz poštivanje načela razmjernosti), čl. 9. st. 6. (konzultiranje jedinica u pogledu dodjeljivanja preraspoređenih izvora financiranja), čl. 9. st. 7. (subvencije lokalnih jedinica nisu namijenjene financiranju specifičnih projekata) (Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 2016, IV. dio, t. 49-159) .

U zaključnom dijelu izvješća ističu se pozitivni pomaci postignuti od prethodnog monitoringa, ali se ponovno naglašavaju i brojni problemi i nedostaci. Kao i u prethodnom izvješću, posebno se naglašava potreba bolje implementacije odredbi ne samo teksta nego i duha Povelje.

Pozitivne rezultate Kongres vidi u tome da je Povelja u cijelosti integrirana u hrvatsko domaće zakonodavstvo, kao i u tome da je zakonodavna zaštita lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj prilično visoka. Također se pohvaljuje napredak ostvaren uvođenjem izravnog biranje čelnika izvršne vlasti, kao i u provođenju politike financijskog izravnjanja. Dodatno se ističu pozitivni koraci u kontekstu donošenja (u rujnu 2015.) pravne regulative za dobrovoljna spajanja jedinica lokalne samouprave radi racionalizacije teritorijalne podjele i pružanja javnih usluga, potom predložena reforma fiskalne decentralizacije, opredjeljenje vlade da se savjetuje s lokalnim i regionalnim vlastima o vladinim inicijativama koje će izravno utjecati na lokalnu samoupravu, te uvođenje inicijative otvorenih podataka koja, između ostalog, uključuje e-građane i portale e-savjetovanja, čime se građanima omogućuje lakši pristup javnim uslugama i informacijama (VI. dio, t. 183).

Nažalost, niz problema detektiranih i u ovom izvješću vrlo je sličan problemima navedenim u prethodnim izvješćima. Ponovno se izražava zabrinutost zbog činjenice da su ovlasti često neprecizno raspoređene između različitih razina uprave i lokalne i regionalne samouprave, te da je njihovo ostvarivanje otežava još uvijek pretjerano centralizirana državna organizacija (VI. dio, t. 184.). Također se ponovo izdvaja i naglašava problem kompleksnosti i rigidnosti upravne i teritorijalne strukture, kao i problem slabih financijskih kapaciteta, odnosno neadekvatnosti resursa dostupnih lokalnim i regionalnim vlastima za izvršavanje svojih ovlasti, što dovodi do njihove ovisnosti o središnjoj državi (VI. dio, t. 185. i 186.). Posebno zabrinjava i još uvijek prisutan obrazac nedostatka službenih konzultacija s lokalnim i regionalnim predstavnicima, posebice o financijskim i fiskalnim pitanjima (VI. dio, t. 188.).

Imajući u vidu sve navedeno Kongres je zatražio od Odbora ministara da pozove hrvatska nacionalna tijela da učine sljedeće: revidiraju podjelu odgovornosti između različitih razina vlasti kako bi se izbjeglo svako preklapanje odgovornosti; reformiraju lokalnu i regionalnu

teritorijalnu organizaciju u cilju povećanja učinkovitosti sustava; racionaliziraju unutarnju strukturu lokalnih i regionalnih vlasti i povećaju stupanj odgovornosti izabranih čelnika izvršne vlasti predstavničkom tijelu, te revidiraju zakonodavstvo u dijelu koji se odnosi na simultano raspuštanje tijela lokalnih i regionalnih vlasti, s tim da bi prioritet trebao biti dan implementaciji fiskalne decentralizacije (VI. dio, t. 189. i 190.).

#### 4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Brojne znanstvene i stručne analize hrvatske lokalne i regionalne samouprave poduzete do sada urodile su identificiranjem brojnih prisutnih problema postojećeg sustava, kao i identificiranjem brojnih prijedloga za njegovo unapređenje. Sasvim sigurno su identificiranju pozitivnih i negativnih strana hrvatske lokalne i regionalne samouprave pridonijela i dosadašnja izvješća Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe i prateće preporuke, poglavito u dijelu koji se odnosi na implementaciju Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Upravo je poštovanje ne samo teksta, nego i duha Povelje, kako se to uredno naglašava u dosadašnjim izvješćima za Hrvatsku, *conditio sine qua non* hrvatske lokalne i regionalne demokracije.

Hrvatska lokalna i regionalna samouprava jednostavno vapi za općom, sustavnom i na znanstvenim osnovama utemeljenom reformom. Dosadašnje parcijalne i kozmetičke reforme bile su uglavnom same sebi svrhom i uglavnom su služile tome da se u javnosti stvori (prividna) slika o vođenju brige o ovom području. Dio te slike su i povremeni, u pravilu parcijalni, zahvati u postojeće zakonodavstvo. Nakon posljednjeg izvješća Kongresa mijenjan je niz zakona, poglavito Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Pri tome nema detaljnije analize koliko se u tim izmjenama uzimalo u obzir preporuke iz izvješća 2016., a prema tekstovima istaknutih autora (Koprić, Đulabić, Blažević, Bakota, Musa, Blagojević i Tucak) ne bi se moglo, nažalost, zaključiti kako su te izmjene u duhu analiziranih preporuka.

#### LITERATURA

1. Bailey, S., Elliott, M., Taking Local Government Seriously: Democracy, Autonomy and the Constitution, *The Cambridge Law Journal*, Vol. 68, No. 2 (2009.)
2. Blagojević, A., Tucak, I., *Pravni i institucionalni okvir hrvatske lokalne samouprave*, Pravni fakultet, Osijek, Osijek, 2021.
3. Boggero, G., *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, Brill, Leiden, Boston, 2017.
4. Đulabić/Koprić (ur.): *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave*, Institut za javnu upravu, Zagreb 2018.
5. Koprić, I.: *Novela zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017.*, u: Đulabić/Koprić (ur.): *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave*, Institut za javnu upravu, Zagreb 2018., 17.
6. Kukovič, S., Haček, M., *Comparative Local Governments in Europe*, u: *Contemporary Drivers of Local Development*, Futó, F. (ur.), Institute for Local Self-Government Maribor, 2019.

7. Manojlović Toman, R., Vukojičić Tomić, T., Načelo demokracije Europske povelje o lokalnoj samoupravi i sudjelovanje građana u hrvatskoj lokalnoj samoupravi, u: *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave*, Koprić, I. (ur.), Institut za javnu upravu, Zagreb, 2018. str.
8. Council of Europe, Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.X.1985, dostupno na: <https://rm.coe.int/16800ca437>, pristupljeno 18. veljače 2021.
9. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe, Dovođenje demokracije na vaš kućni prag u srce naših gradova i regija, dostupno na: <https://rm.coe.int/the-presentation-leaflet-of-the-congress-of-local-and-regional-authori/1680a0e997>
10. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe, Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Vijeće Europe, 2020., dostupno na: <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-hrv-a6/1680a07d84>
11. Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Monitoring of the Application of the European Charter of Local Self-Government, dostupno na: <https://rm.coe.int/a5-monitoring-of-the-application-of-the-european-charter-of-local-self/168098aadb>
12. Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Local and Regional Democracy in Croatia, CG(14)21REP, 16 October 2007, dostupno na: <https://rm.coe.int/explanatory-memorandum-on-local-and-regional-democracy-in-croatiainsti/1680718a00>
13. Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Local and Regional Democracy in Croatia, CG31(2016)11final, 20 October 2016, dostupno na: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680718dbe>

## IZAZOVI REGIONALNE POLITIKE

### CHALLENGES OF THE REGIONAL POLICY

**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)

**mr. sc. Igor Džajić**

Voditelj nabave za Adria regiju, TDR d.o.o. Croatia

e-mail: [igor\\_dzajic@bat.com](mailto:igor_dzajic@bat.com)

#### **Sažetak**

Jedan od osnovnih ciljeva Europske unije je regionalna politika. Svaka država Europske unije ima regionalnu neravnotežu u pogledu ekonomskog rasta, koji se produbljuje u slučaju nepredviđenih događaja u globalnom sustavu (2008.g. recesija, od 2020. pandemija). Kohezijska politika Europske unije nastoji smanjiti gospodarske, društvene i regionalne razlike, koje postoje, unatoč mjerama. Rad je usmjeren na identifikaciju strateških čimbenika razvojne regionalne politike i smanjivanju regionalnih razlika između država, s naglaskom na Republiku Hrvatsku. Sljedeće razvojno razdoblje usmjereno je zelenu i digitalnu transformaciju. Mjere Europske komisije regionalne politike i održivog razvoja usmjerene su na izgradnju stabilnog gospodarstva, socijalnu pravdu, zdravi okoliš, što uključuje i zdravlje ljudi te povećanje produktivnosti i konkurentnosti. Demografski čimbenik identificiran je kao osnovni čimbenik razvojnog kapaciteta država, pogotovo u Republici Hrvatskoj, što zahtijeva povećani kapacitet ulaganja u ljudski potencijal kroz ulaganje u istraživanje i razvoj s mjerama ekonomske i regionalne politike koje će pratiti povećanje digitalne konkurentnosti i poticanje inovativnih sektora.

**Ključne riječi:** *regionalna politika, održivi razvoj, kohezija, ljudski potencijal, zelena digitalizacija.*

#### **Abstract**

One of the basic goals of the European Union is regional policy. Each country of the European Union has a regional imbalance in terms of economic growth, which depends on event of unforeseen events in global system (2008 recession, 2020 pandemic). The European Union's cohesion policy seeks to reduce economic, social and regional disparities, which exist despite the measures. The disparities between countries, with emphasis on the Republic of Croatia. The next development period is focused on green and digital transformation. The European Commission's regional policy and sustainable development measures are aimed at building a stable economy, social justice, a healthy environment, including human health and increasing productivity and competitiveness. The demographic factor has been identified as a basic



potential in the development capacity of countries, resources through investment in research and development with economic and regional policy measures to increase digital competitiveness and stimulate innovative sectors.

**Keywords:** *regional policy, sustainable development, cohesion, human potential, green digitalization.*

## 1. UVOD

Od samog osnivanja Europske unije, regionalna politika je postavljena kao jedan od najvažnijih strateških ciljeva. Bez obzira na gospodarski razvoj, u svakoj od država Europske unije, bile su vidljive regionalne razlike. Kao strateški cilj apostrofirani je regionalni i održivi razvoj s naglaskom na zelenu digitalizaciju. Od 1988. godine uspostavljena je kohezijska politika kao instrument rješavanja disproporcija u regionalnoj razvijenosti između različitih država, regija i lokalnih zajednica država Europske unije. Kohezijska politika djeluje na načelu suodgovornosti i supsidijarnosti svih država članica. U sljedećem financijskom okviru za proračunsko razdoblje od 2021. – 2027. za provedbu kohezijske politike objedinjeni su Kohezijski fond, Europski fond regionalnog razvoja, Europski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu i Europskog socijalnog fonda + te novi Fond za pravednu tranziciju kao novi instrument za prijelaz u klimatsku neutralnost. Financijska sredstva objedinjenih fondova iznose gotovo jednu trećinu proračuna EU u sedmogodišnjem razdoblju s preko 330 milijardi eura. (IRMO, 2021.) Cilj rada je prikazati izazove regionalne politike s kojima se suočavaju države članice EU, mjere regionalne politike s ciljem izgradnje stabilnog gospodarstva, socijalnu pravdu, zdravi okoliš, što uključuje i zdravlje ljudi, povećanje produktivnosti i konkurentnosti te identifikaciju osnovnih razvojnih čimbenika.

## 2. REGIONALNA POLITIKA

Osnovni cilj Europske unije je jačanje gospodarstva EU uz održivi i ravnomjerni regionalni razvoj, posebno ruralnih područja, regija koje su zahvaćene industrijskom tranzicijom te regija sa zabrinjavajućim prirodnim ili demografskim teškoćama. U okviru regionalne politike primjenjuje se ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija koje se financiraju u okviru kohezijske politike i strukturnih fondova. Regionalnom politikom EU ostvaruju se strateška ulaganja na lokalnoj razini za sve regije i gradove EU kojima se potiče gospodarski rast, zapošljavanje te poboljšanje kvalitete života. Ključna područja EU regionalne politike su: ulaganje u ljudske potencijale; razvoj malih i srednjih poduzeća; jačanje istraživanja i inovacija kroz nova radna mjesta povezanih s istraživanjem; poboljšanje okoliša te modernizacija prometa i proizvodnje energije, posebno obnovljive energije i inovativne prometne infrastrukture zbog borbe protiv klimatskih promjena. (Regionalna politika, 2022.)

### 2.1. Strateški čimbenici i mjere regionalne politike

Regionalne razlike koje su prisutne u državama članicama, često su teško mjerljive zbog različitog teritorija, broja stanovnika, stupnja urbanizacije te same razine ekonomskog razvoja. Primjerice, Njemačka i Poljska imaju policentrični tip ekonomskog razvoja, dok su Francuska

i Rumunjska tipični primjeri država monocentričnog ekonomskog razvoja s gospodarskom aktivnošću unutar i oko više velikih gradova. Uredbom (EU) 2017/2391 Europskog parlamenta i Vijeća od 12.12.2017. uspostavljena je zajednička klasifikacija teritorijalnih jedinica kako bi se mogla izvršiti diseminacija europske statistike različitih teritorijalnih razina. Klasifikacija NUTS regija (1, 2, 3) vodi se definiranjem minimalnog i maksimalnog broja stanovnika u određenoj regiji; prema administrativnoj podjeli te ostale teritorijalne tipologije prema stupnju urbanizacije. Regionalni pokazatelji među državama članicama prate se kroz trinaest pokazatelja: stanovništvo, obrazovanje, tržište rada, životne uvjete, digitalno društvo, gospodarstvo, poslovanje, istraživanje i razvoj, turizam, promet, turizam i poljoprivreda. (European regional yearbook 2021.)

Demografska kretanja u EU značajno variraju između i unutar država članica zbog mobilnosti mladih ljudi što rezultira velikim promjenama demografske strukture pojedinih regija (bilo da je u pitanju napredak pojedinih regija ili zaostajanje drugih). Tako se očituju i značajne razlike demografske strukture u vidu brzog razvoja glavnih urbanih središta s relativno mladom populacijom, visokih troškova života, povećani broj samaca, poletan rad tržišta te s druge strane, staro stanovništvo u ruralnim i udaljenim regijama, depopulacija i loš pristup velikom broju usluga. Također, bivša industrijska središta karakterizira zaostalo gospodarstvo, visoka nezaposlenost, siromaštvo i socijalna isključenost. Važan prioritet je zdravlje stanovništva EU, kroz učinkovitu zdravstvenu skrb, ali i osiguranje kvalitete zraka, vode i hrane koju unosimo u sebe. Pokazatelji kapaciteta zdravstvenog sustava određene regije prati se prema broju bolničkih kreveta i/ili broju liječnika. Tako je 2018. godine u EU prosječno bilo 537 bolničkih kreveta te 382 doktora medicine na 100.000 stanovnika.

Kao jedan je najvažnijih strateških investicija je obrazovanje, posebno u visokokvalificiranu radnu snagu kao osnovnog pokretača gospodarskog razvoja, koja povećava produktivnost, inovativnost i konkurentnost. Jedan od osnovnih ciljeva EU je do 2030. godine postići stupanj završenog visokog obrazovanja od najmanje 45% u populaciji od 25-34 godišnjaka. U pogledu obrazovne politike nastoji se osigurati da svi građani EU imaju vještine, znanja i sposobnosti za razvoj svoje karijere. Prijelaz iz obrazovanja na tržište rada posebno je otežan za osobe s niskim stupnjem pismenosti i one koji rano napuštaju sustav obrazovanja. Ovaj pokazatelj jedan je od sedam ključnih u strategiji prema Europskom obrazovnom prostoru te je postavljen cilj do 2030. godine smanjiti udio osoba koji prijevremeno napuštaju sustav obrazovanja na manje od 9%. Pandemija uzrokovana virusom COVID – 19 donijela je mnoge negativne utjecaje na tržištu rada. Povećan je broj radnika koji su radili od kuće, neki su ostali bez posla, samozaposleni izgubili prihod. Unutar pojedinih država članica osjetile su se velike razlike u stopama zaposlenosti između regija. U većini multiregionalnih istočnih i baltičkih država stopa zaposlenosti bila je najveća u regiji glavnog grada, primjerice u Hrvatskoj, Bugarskoj, Litvi, Mađarskoj, Poljskoj, Sloveniji i Slovačkoj, za razliku od Belgije i Austrije koje su imale jednu od najnižih stopa zaposlenosti. Na razini NUTS 2 regija, regionalna stopa zaposlenosti (za osobe od 20 do 64 godine) pala je u 2020. godini u odnosu na prethodnu godinu u 169 od 240 regija, u 691 regiji je stopa zaposlenosti narasla te je u 10 ostala na istoj razini. Poseban problem u je nezaposlenost mladih, koja je povezana sa sustavom obrazovanja te disparitet između stečenih vještina i vještina koje poslodavci traže. Tako je stopa nezaposlenosti mladih (od 15 – 24 godine) u 2020. godini narasla za 1,8% u odnosu na 2019. godini. Posebno su visoke stope

nezaposlenosti mladih bile u južnoj Europi, čak 22 regije u kojima živi više od 40% radne snage u dobi od 15 do 24 godine života (8 regija iz Grčke, 7 iz Španjolske, 4 iz južne Italije i 3 iz Francuske). Na razini EU stopa nezaposlenosti mladih iznosila je 16,9%. Akcijskim planom za provedbu europskog stupa socijalnih prava 2021. godine (COM(2021) 102 final) postavljene su tri osnovne aktivnosti i ciljeve za zapošljavanje, vještine i socijalne zaštite u EU: 1. Najmanje 78 % stanovništva u dobi od 20 do 64 godine trebalo bi biti zaposleno do 2030.; 2. Svake bi godine najmanje 60 % svih odraslih trebalo sudjelovati u osposobljavanju.; 3. Broj osoba izloženih riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti trebalo bi smanjiti za najmanje 15 milijuna do 2030.

Iako se u državama EU, gledajući svjetske kriterije, uglavnom živi prosperitetno, postoje regije koje odudaraju od prosjeka. Primjerice, prosječna stopa materijalne deprivacije za EU iznosi 12,4% (2019.), ali je svaka regija Bugarske, Grčke, Cipra, Latvije, Litve, Rumunjske, kao i Francuska i Portugal, imala višu stopu. S druge strane niža stopa je zabilježena u svakoj regiji Češke, Danske, Hrvatske, Estonije, Luksemburga, Malte, Nizozemske, Austrije, Poljske, Finske, Švedske i Njemačke. Što se tiče stope siromaštva i socijalne isključenosti, prosjek za EU iznosi 20,9%. Najveći udjeli stanovništva u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti su u udaljenim regijama istoka i juga EU, posebno regije u južnoj Italiji (Kampanija 49,7% i Sicilija 48,7%) te u Rumunjskoj Nord-Est (47,1%). Akcijskim planom za socijalna prava predviđeno je smanjenje broja ljudi izloženih riziku od siromaštva do 2030. godine za najmanje 15 milijuna, od kojih su 5 milijuna djece.

Informacijsko komunikacijske tehnologije postale su neizostavan dio svakodnevice koje bitno utječu na povećanje produktivnosti i konkurentnosti regije. Podaci ukazuju da četvero od petoro odraslih građana koristi Internet svaki dan, na razini EU 80% odraslih svakodnevno koristi Internet. Razlike među regijama ukazuju na veće korištenje Interneta na sjeveru i zapadu EU u odnosu na istočne i južne države članice. Zabilježeno je da regija Réunion u Francuskoj (51%) te u najsiromašnijoj regiji EU Severozapaden u Rumunjskoj (53%) bilježi najniži broj korištenja Interneta odraslog stanovništva. S druge strane, čak 95% odraslog stanovništva u regiji Hovedstaden, Helsinki-Uusimaa i Stocholm svakodnevno koristi Internet. Urbane sredine i područja oko glavnih gradova u znatnoj mjeri više koristi Internet na dnevnoj bazi u odnosu na ruralne sredine. Usluge e-trgovine na razini EU koristi 65% stanovništva, najviše u Danskoj i Nizozemskoj, najmanje u Bugarskoj i Rumunjskoj te u pojedinim regijama Italije, Grčke, Cipra i Portugala.

BDP u EU procjenjuje se na 14 bilijuna eura, što u prosjeku iznosi 31.200 eura po stanovniku. U većini regija EU na razini NUTS 2 regija postoje značajne ekonomske razlike (mjerene BDP-om po stanovniku). U Bugarskoj, Češkoj, Danskoj, Mađarskoj, Sloveniji i Švedskoj zabilježena je jedna regija koja je značajno iskakala od državnog prosjeka s obzirom na BDP po stanovniku. U Austriji i Španjolskoj je manji jaz između regija gledajući BDP-a po stanovniku, kao i u Hrvatskoj, budući da ima samo dvije regije. S druge strane, Litva i Slovenija, države s također dvije regije, bilježe znatno veći BDP po stanovniku u regiji s glavnim gradom.

Ulaganje u istraživanje i razvoj potencijal je za podizanje kvalitete života i utjecaja na gospodarstvo. Europska komisija postavila je cilj za razdoblje 2019. – 2024. postati prvi svjetski klimatski neutralan kontinent do 2050. godine kroz obveze ulaganja istraživanja i inovacija

kroz Europski zeleni plan i pravedna tranzicija prelaska na klimatski neutralno, konkurentno i uključivo gospodarstvo. Drugi značajni pokazatelj je ljudski potencijal u znanosti i tehnologiji koji podrazumijeva osobe sa završenim visokim obrazovanjem i koji su zaposleni u znanstveno-tehnološkim zanimanjima te ukupno čine 47,2% radne snage u EU. Kategorija osoba koje su direktno zaposlene u području istraživanja i razvoja te u EU čine 1,5% radne snage. U regiji glavnog grada Danske, 4,2% je zaposlenih osoba u području istraživanja i razvoja, značajno iznad prosjeka EU.

U pogledu turizma, prve tri regije najvećim brojem noćenja turista su Kanari, Jadranska Hrvatska i Pariz.

Prometna politika EU promovira ekološki prihvatljivo, sigurno i učinkovito putovanje unutar jedinstvenog tržišta. Stopa motorizacije u EU iznosi 540 osobnih automobila na 1000 stanovnika. Hrvatska bilježi relativno nisku stopu motorizacije manje od 475 osobnih automobila na 1000 stanovnika, a najniža je u Berlinu s 330 osobnih automobila na 1000 stanovnika. U zadnjih desetljeća sigurnost cesta u EU je među najsigurnijima na svijetu, a od najsigurnijih se bilježi područje Beča u Austriji.

Europski zeleni dogovor strategija je rasta za moderno, inovativno učinkovito gospodarstvo u skladu s ciljevima održivog razvoja s poduzimanjem obveze smanjenja neto stakleničkih plinova, smanjenje zagađenja i očuvanje biološke raznolikosti. (The European Green Deal, COM(2019) 640 final) Cilj do 2030. godine je osiguranje pravne zaštite za najmanje 30% svog zemljišta i morsko područje. Primorsko-goranska županija ističe se sa čak 72% zaštićenog područja (NUTS 3).

Poljoprivreda kao djelatnost jedna je od strateški najvažnijih ciljeva za EU te predstavlja ne samo proizvodnju hrane, nego i kulturni identitet svake regije EU. Dvije petine površine EU je obradivo i značajno utječe na sve prirodne resurse i okoliš. Od regija posebno se izdvaja Salzburg u Austriji koji bilježi više od polovice ukupne poljoprivredne površine pod ekološkom proizvodnjom. Mnoge regije specijalizirane su za proizvodnju kukuruza, uglavnom u južnim i istočnim državama članicama, u kojima se po svojoj proizvodnji izdvaja i Kontinentalna Hrvatska. (European regional yearbook 2021.)

Osmo izvješće Europske komisije o koheziji pokazalo je pozitivne rezultate smanjenja razlika među regijama EU. Procjene su da će se do 2023. godine BDP po stanovniku u slabije razvijenim regijama povećati do 5%. Zahvaljujući sredstvima iz kohezijskih fondova došlo je do smanjenja razlika od 3,5% između BDP-a po stanovniku u 10% najnerazvijenijih i najrazvijenijih regija. (Kohezija u Europi do 2050., 2022.:19)

## **2.2. Kohezijska politika EU**

Najvažniji dokument za provedbu regionalne politike EU je Uredba (EU) 2021/1058 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. lipnja 2021. o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu. Kohezijska politika postavlja ekonomske, političke, ekonomske i socijalne ciljeve koji se međusobno razlikuju od regije do regije u skladu s konkretnim i specifičnim potrebama same regije. U novom programskom razdoblju od 2021. – 2027. identificirano je pet ciljeva: 1. pametnija Europa – inovativna i pametna gospodarska preobrazba; 2. zelenija

niskouglična Europa; 3. povezaniya Europa – mobilnost i regionalna IKT povezanost; 4. Europa s istaknutijom socijalnom komponentom – provedba europskog stupa socijalnih prava i 5. Europa bliža građanima – održivi i integriran razvoj urbanih, ruralnih i obalnih područja putem lokalnih inicijativa. (Uredba (EU) 2021/1060) Kriteriji za dodjelu kohezijskih sredstava u razdoblju od 2021. - 2027. temelje se na regionalnom BDP-u po stanovniku te su NUTS2 regije podijeljene u tri skupine: 1. manje razvijene regije, gdje je BDP po stanovniku manji od 75% prosjeka EU; 2. tranzicijske regije, gdje je BDP po stanovniku iznosio 75% - 100% prosjeka EU; i 3. razvijene regije, gdje je BDP po stanovniku iznosio više od 100% prosjeka EU.

### **2.3. Zelena digitalizacija**

Europski zeleni plan do 2050. godine postavio je osnovni cilj klimatsku neutralnost u smislu smanjenja stakleničkih plinova, zelenu tehnologiju i zaštitu okoliša. Ostvarenje Zelenog plana zahtijeva brze strukturne promjene, što bi u konačnici moglo dovesti do većih regionalnih razlika. Kako bi se osigurao napredak svih regija, jedno od načela je podijeljeno upravljanje između Komisije i država članica, prema kojem se aktivnosti zajednički planiraju, države članice odgovaraju za provedbu aktivnosti i nadoknadu rashoda, a Komisija prati provedbu. Države članice moraju organizirati partnerstvo s regionalnim, lokalnim, gradskim i drugim javnim tijelima, gospodarskim i socijalnim partnerima, predstavnicima civilnog društva te istraživačkim organizacijama i sveučilištima. Ostvarivanje Zelenog plana podrazumijeva olakšani prelazak s jednog radnog mjesta na drugo u zelenim i IKT sektorima te poticanje zapošljavanja u sektorima obnovljive energije, reciklaže, obnove ekosustava i drugo, što bi potencijalno moglo povoljno djelovati na gospodarstvo ruralnih područja s obzirom na prirodne resurse ovih sredina. Digitalna tranzicija razlikuje se prema regijama te je potrebno omogućiti Internet velikih brzina na cijelom području EU, ulaganje u digitalizaciju i IT opremu te poticati obrazovanje u IKT. (Kohezija u Europi do 2050., 2022.: 19.)

### **2.4. Ljudski potencijal kao osnovni čimbenik**

Za ostvarivanje postavljenih ciljeva kohezijske politike najvažniji je ljudski potencijal. Jedan od opasnosti je demografska tranzicija, odnosno starenje stanovništva u svim regijama, a posebno ruralnim. Demografska kretanja pokazuju sljedeće karakteristike: stalan broj stanovnika EU; jedna od tri osobe živi u regiji koja gubi stanovništvo; smanjivanje broja žena u reproduktivnoj dobi; stopa plodnosti je u zadnjih četrdeset godina ispod zamjene; očekivani životni vijek kraći je u istočnim ruralnim područjima, dok je u sjeverozapadnim jednak ili duži, nego u urbanim središtima; prosječni očekivani životni vijek na razini EU 81,3 godine; porast starije generacije u dobi od 65 godina; smanjenje radno sposobnog stanovništva i tinejdžera i djece; veći dohoci kućanstva u većim urbanim središtima, nego u ruralnim područjima; veće zadovoljstvo ruralnih kućanstava u odnosu na urbana; lakše dostupne javne i privatne usluge stanovništvu u urbanim; stanovništvo ruralnih sredina više se koristi osobnim automobilima ili javnim prijevozom; ruralno stanovništvo više vjeruje regionalnoj i lokalnoj vlasti. Procjene za sljedeće desetljeće je da će se u svakoj petoj regiji povećati broj stanovnika starijih od 65 godina za više od 25%; da će u svakoj četvrtoj regiji smanjiti broj radno aktivnog stanovništva za više

od 10%; te da će se u svakoj trećoj regiji broj stanovnika do 20 godina smanjiti za više od 10%. Procjene za regije koje se već smanjuju s brojem stanovništva od 2020. do 2040. godine predviđa se daljnje smanjenje s 34% na 51%. (Kohezija u Europi do 2050., 20202.)

Europski socijalni fond + osnovan je s ciljem provedbe Europskog stupa socijalnih prava te integrira bivši Europski socijalni fond (ESF), Inicijativu za zapošljavanje mladih (YEI), Fond za pomoć najpotrebitijima (FEAD) i Program EU za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI). S ukupnim proračunom za razdoblje 2021. – 2027. od 99 milijardi eura, određena su prioritetna područja za poticanje ulaganja u ljudske potencijale, kao što su: potpora mladima pogođeni krizom COVID -19 s ciljem poboljšanja kvalifikacije, obrazovanja, vještina i pronalaska posla; pomaganje djeci s ciljem borbe protiv siromaštva i osobama koje gube posao i kojima se smanjuje prihod; pomoć za osposobljavanje i usavršavanje pri prijelazu na zeleno i digitalno gospodarstvo; izgradnja kapaciteta za socijalne partnere i organizacije civilnog društva; transnacionalna suradnja za promicanje društvenih inovacija u EU te izravne potpore društvenim inovacijama kroz dio Zapošljavanje i društvene inovacije (EaSI).

## **2.5. Regionalni razvoj u Republici Hrvatskoj od 2021. – 2027.**

Kao i svaka država članica EU, Republika Hrvatska s Europskom komisijom potpisala Sporazum o partnerstvu u kojem su obuhvaćena sredstva kohezijske politike (EFRR, ESF+, Kohezijski fond i FPT) i Europski fond za pomorstvo i akvakulturu (EFPRA). Sporazum je strateški dokument u kojem su programirana ulaganja iz fondova kohezijske politike i fonda EFPRA za višegodišnji proračunski okvir od 2021. – 2027. godine. U skladu s prioritetima EU, u sporazumu je utvrđena strategija i prioritetna ulaganja te popis nacionalnih i regionalnih programa s financijskim sredstvima za svaki program.

U okviru navedenog sporazuma Hrvatskoj je na raspolaganju 9 milijardi eura s ciljem provođenja gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije te zelene i digitalne tranzicije. Sredstva su namijenjena programima razvoja konkurentnog, inovativnog, izvozno orijentiranog gospodarstva te otklanjanju regionalnih razlika, poboljšanja osposobljavanja i zapošljavanja.

Iz Europskog fonda za regionalni razvoj Hrvatska će za klimu izdvojiti oko 31% te 39% iz Kohezijskog fonda. Ukupna sredstva iznose 2,56 milijardi eura za poboljšanje energetske učinkovitosti, povećanje obnovljivih izvora energije do 60% do 2030. godine, jačanje kružnog gospodarstva, otpornosti na klimatske promjene i biološke raznolikosti (650 milijuna eura). Za zelenu tranziciju na raspolaganju su joj 179 milijuna eura iz Fonda za pravednu tranziciju. Iz fonda EFRR s ciljem jačanja gospodarske konkurentnosti, inovacija i izvoznoj orijentiranosti malih i srednjih poduzeća uz poboljšanje vještina zaposlenika omogućeno je 1,7 milijardi eura. Za smanjivanje regionalnih razlika na cijelom području Republike Hrvatske, uključujući otoke i planinska područja na raspolaganju je 500 milijuna eura. Skoro 2,5 milijarde eura namijenjeno je poticanju zapošljavanja (posebno za žene, mlade i ranjive skupine), vještinama, obrazovanju, zdravstvu i socijalnim uslugama iz Europskog socijalnog fonda i EFRR. Za održivo ribarstvo i zaštitu morske bioraznolikosti i ekosustava u Jadranskom moru namijenjeno je 244 milijuna eura iz Europskog fonda za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu u skladu s prioritetnim ciljevima Europskog zelenog plana, strategije od „polja do stola“ i strategije za bioraznolikost. (Kohezijska politika EU-a, 2022.)

### 3. ZAKLJUČAK

Prioritetni cilj EU u višegodišnjem proračunskom razdoblju od 2021. do 2027. godine je suočavanje s izazovima regionalnih razlika u svim državama članicama. Glavni cilj regionalne politike EU je održiv i uravnotežen gospodarski razvoj te zelena digitalizacija kao prioritetni cilj gospodarskog razvoja. Kao osnovni čimbenik gospodarskog razvoja identificiran je upravo ljudski potencijal. Demografska kretanja u EU, ali i u RH pokazuju jednake negativne trendove od starenja stanovništva, veće demografske isključenosti stanovništva u istočnim ruralnim područjima te su predviđene mjere zaustavljanja navedenih trendova. Ukupna sredstva za regionalni razvoj iznose 330 milijardi eura te su namijenjeni ekonomskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji. Prošlo višegodišnje proračunsko razdoblje od 2014. – 2020. rezultiralo je smanjivanju razlika između regija. Mjere regionalne politike u sljedećem financijskom sedmogodišnjem razdoblju pružaju široku lepezu regijama EU da nastave smanjivati razlike među regijama i nastave podizati kvalitetu života. Pravedna tranzicija uvažava opasnosti klimatskih poremećaja i postavlja kao cilj do 2050. godine prijelaz na klimatski neutralno gospodarstvo. Za ostvarivanje postavljenih ciljeva regionalne politike ključno i osnovno je ulaganje u ljudski potencijal kroz osnaživanje kompetencija i vještina te socijalnu komponentu.

### LITERATURA

1. Akcijski plan za provedbu europskog stupa socijalnih prava 2021. godine (COM(2021) 102 final), Europska komisija, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=COM%3A2021%3A102%3AFIN&qid=1614928358298> (5.9.2022.)
2. European regional yearbook 2021., Eurostat, European union, Luxembourg <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/13389103/KS-HA-21-001-EN-N.pdf/1358b0d3-a9fe-2869-53a0-37b59b413ddd?t=1631630029904> (3.9.2022.)
3. European social fund, European Commission, (2021.) <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&langId=en> (5.9.2022.)
4. Kohezijska politika EU-a: devet milijardi eura Hrvatskoj za gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju i zelenu i digitalnu tranziciju od 2021. do 2027. (2022.) [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/hr/newsroom/news/2022/08/24-08-2022-eu-cohesion-policy-eur9-billion-for-croatia-s-economic-social-and-territorial-cohesion-green-and-digital-transition-in-2021-2027](https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/newsroom/news/2022/08/24-08-2022-eu-cohesion-policy-eur9-billion-for-croatia-s-economic-social-and-territorial-cohesion-green-and-digital-transition-in-2021-2027) (30.8.2022.)
5. Kohezija u Europi do 2050., Osmo izvješće o gospodarskoj, teritorijalnoj i socijalnoj koheziji, Europska unija, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion8/8cr\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion8/8cr_hr.pdf) (1.9.2022.)
6. Osnovne informacije o EU (2021.), IRMO <https://irmo.hr/osnovne-informacije-o-europskoj-uniji/> (28.08.2022.)
7. Regionalna politika, EU (2022.) [https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/regional-policy\\_hr](https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/regional-policy_hr) (2.9.2022.)

8. The European Green Deal, COM(2019) 640 final, Europska komisija, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640> (5.9.2022.)
9. Uredba (EU) 2017/2391 Europskog parlamenta i Vijeća od 12.12.2017. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32017R2391> (28.08.2022.)
10. Uredba (EU) 2021/1058 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. lipnja 2021. o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32021R1058> (28.8.2022.)
11. Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32021R1060> (28.8.2022.)



**SURADNJA INSTITUCIJA LOKALNE SAMOUPRAVE S CIVILNIM DRUŠTVOM I  
UDRUGAMA: PRIMJER SLUČAJA UDRUGE OBITELJI  
DJECE S AUTIZMOM „DAR“**

**COOPERATION OF LOCAL SELF-ADMINISTRATION INSTITUTIONS WITH  
CIVIL SOCIETY AND ASSOCIATIONS: EXAMPLE OF THE CASE OF  
ASSOCIATION OF FAMILIES OF CHILDREN WITH AUTISM „DAR“**

**Goran Bošković, dipl. oec.**

Udruga Breza

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

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

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

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

**dr. sc. Željka Borzan, v. pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

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

**Sažetak**

Udrugama je, kao interesnim skupinama socijalne ekonomije, glavni cilj pomoći i podržati svoje članove i korisnike, braneći pritom temeljna načela Europske unije, solidarnost i odgovornost. Udruga obitelji djece s autizmom „Dar“ deset se godina pokušavala izboriti za izgradnju specijalizirane ustanove za osobe s autizmom, no tijekom godina neučinkovite suradnje s javnom upravom koja nije ponudila konkretan odgovor na njihove potrebe, osnovana je Građanska inicijativa za izgradnju Centra za autizam koja je efikasnije i brže došla do cilja. U ovom se radu stoga promatra Udrugu „Dar“ u kontekstu socijalne ekonomije i u odnosu s javnom upravom, poglavito ministarstvima, županijom i gradom, i to tijekom procesa odlučivanja, ishođenja prava i izgradnje Centra za autizam Osijek od trenutka osnivanja Građanske inicijative 2015. godine do danas. Rezultati istraživanja sugeriraju preporuke za budućnost s ciljem poboljšanja komunikacije i rada unutar javne uprave i uvažavanja organizacija civilnog društva odnosno udruga kao ključnih dionika socijalne ekonomije, a sve kako bi suradnja udruga i tijela javne uprave bila učinkovitija, brža i transparentnija i kako bi se ciljevi za dobrobit cijele zajednice pravovremeno ostvarivali.

**Ključne riječi:** *socijalna ekonomija, lokalna samouprava, civilno društvo, socijalno poduzetništvo.*

**Abstract**

Associations, as social economy interest groups, aim to help and support their members and users, while defending the basic principles of the European Union, solidarity and responsibility. For ten years, the Association of Families of Children with Autism "Dar" has tried to fight for the construction of a specialized institution for people with autism, but during the years of ineffective cooperation with the public administration that did not offer a concrete response to

their needs, a Citizens' Initiative was established to build an Autism Center that reached the goal more efficiently and quickly. This paper therefore looks at the Association "Dar" in the context of the social economy and in relation to the public administration, especially the ministries, the county and the city, during the decision-making process, obtaining rights and building the Center for Autism Osijek from the moment of the establishment of the Citizens' Initiative in 2015 to the present day. The results of the research suggest recommendations for the future with the aim of improving communication and work within the public administration and respecting civil society organizations or associations as key stakeholders in the social economy, all in order to make cooperation between associations and public administration bodies more efficient, faster and more transparent and to achieve the goals for the well-being of the whole community in a timely manner.

**Keywords:** *social economy, local government, civil society, social entrepreneurship.*

## 1. UVOD

Civilna društva i udruge ključni su sudionici suvremenog društva koji kroz suradnju javnog i privatnog sektora usmjeravaju i motiviraju društvo ka ciljevima javnog interesa i dobrobiti. Suradnja javnog sektora s civilnim društvima i udrugama jedan je od temelja ostvarivanja tih ciljeva, a kroz njihov se odnos povećava kvaliteta života građana neke države. Transparentnost, uključivost, brzina i uspješnost rješavanja problema zajednice osnova su ovih odnosa i na njima se zasnivaju vrijednosti u kojima društvo prosperira i napreduje. Kako navode Campos i Chaves Avila (2010), udruge, zadruge, uzajamna društva i zaklade od svojih su povijesnih početaka međusobno povezani izrazi istog pokretačkog poriva, odnosno odgovora na potrebe ranjivih i nezaštićenih socijalnih skupina. U radu je prikazan primjer socijalnog poduzetništva u skladu s načelima socijalne ekonomije i pomoći najranjivijim skupinama, konkretno djeci s autizmom, u skladu s Europskim stupom socijalnih prava.

## 2. SOCIJALNA EKONOMIJA

Socijalna ekonomija kao koncept modernog društva, svoje začetke ima u 18. i 19. stoljeću te je vezana uz zadruge, uzajamna društva i udruge, a u novije vrijeme i zaklade. Povijesno gledano, počeci tih organizacija bili su vezani za pomoć najranjivijim i nezaštićenim skupinama društva u novim životnim uvjetima industrijskog kapitalizma. Pojam socijalna ekonomija veže se za francuskog liberalnog ekonomista Charles Dunoyer 1930. godine kada je objavio *Raspravu o socijalnom gospodarstvu*. Suvremeni koncept socijalne ekonomije oblikovan je u *Povelji načela socijalne ekonomije* od strane udruženja *Suvremena socijalna ekonomija* sa sljedećim načelima (Najnovija kretanja u okviru socijalne ekonomije u Europskoj uniji, 2017):

- „pojedinaac i socijalni cilj ispred kapitala,
- dobrovoljno i otvoreno članstvo,
- demokratska kontrola koju provode članovi (osim zaklada koje nemaju članove),
- kombinacija interesa članova/korisnika i/ili općeg interesa,
- zaštita i primjena načela solidarnosti i odgovornosti,

- autonomno upravljanje i nezavisnost od javnih tijela i većina viškova upotrebljava se za postizanje ciljeva održivog razvoja, ostvarivanje usluga u interesu članova ili u općem interesu.“

U sklopu koncepta socijalne ekonomije i ciljeva politike EU kao socijalne države te Europskog stupa socijalnih prava određene su mjere potpore najugroženijim i ranjivim skupinama u koje spadaju i osobe s invaliditetom. Zakonodavstvo vezano za prava osoba s invaliditetom određeno je Konvencijom UN-a o pravima osoba s invaliditetom, Zakonom o potvrđivanju konvencije o pravima osoba s invaliditetom i Fakultativnog protokola o pravima osoba s invaliditetom (NN, Međunarodni ugovori &707 i 5/08), Preporuka CM/Rec (2011=14) Odbora ministara državama članicama o sudjelovanju osoba s invaliditetom u političkom i javnom životu, Europa 2020 – Strategija za pametan, održiv i uključiv rast, kao i Europski stup socijalnih prava. Jedna od grupa ranjivih skupina svakako su i osobe sa autizmom. Poremećaji iz spektra autizma definiraju se kao: „...složen (je) neurorazvojni poremećaj koji zahvaća sve aspekte dječje ličnosti (komunikacija, motorika, ponašanje i učenje).“

Pojam prvi u psihijatriju uvodi E. Bleuer 1911. godine, a prvi poremećaj opisuje američki psihijatar L. Kanner 1943. godine (Savez udruga za autizam Hrvatske). U skladu s deklaracijama o ljudskim pravima, 9. svibnja 1996. donesena je Deklaracija Europskog Parlamenta 3/96 o pravima osoba s autizmom u kojoj je utvrđeno da „osobe s autizmom trebaju imati ista prava i povlastice kao i cijela europska populacija, na primjeren način i u najboljem interesu osoba s autizmom.“ (Udruga za autizam Zagreb). Rezolucijom iz 2007. godine određen je 2. travanj kao Svjetski dan svjesnosti o autizmu. Prema Izvješću o osobama s invaliditetom u Republici Hrvatskoj 2021. godine u Republici Hrvatskoj zabilježeno je 3.445 osoba s poremećajem iz spektra autizma te u Osječko-baranjskoj županiji 252 osobe (Izvješće o osobama s invaliditetom u Republici Hrvatskoj, 2021).

### 3. CENTAR ZA AUTIZAM

Na navedenim je načelima iz Povelje načela socijalne ekonomije osnovana i Udruga obitelji djece s autizmom „Dar“ Osijek čija će suradnja s institucijama lokalne samouprave Grada Osijeka od 3. ožujka 2015. godine do 2020. godine biti predmetom ovog rada kako bi se na konkretnom primjeru prikazao odnos javnog sektora i civilnog društva. Udruga obitelji djece s autizmom „Dar“ Osijek osnovana je 2006. godine s ciljem pružanja pomoći djeci i mladima s poremećajima iz spektra autizma od postavljanja dijagnoze nadalje. Čine ju roditelji i članovi obitelji djece s autizmom i stručnjaci koji se uključuju u rad udruge. Podrška obuhvaća sve dobne skupine, od vrtićke do odrasle dobi, a sastoji se od brojnih aktivnosti i projekata čija je krajnja svrha poboljšanje kvalitete života i inkluzija djece, mladih i odraslih s autizmom u društvo. Razvidno je da Udruga „Dar“, osim što počiva na svih sedam načela navedenih u *Povelji načela socijalne ekonomije*, teži stvaranju društvene vrijednosti i jačanju socijalne kohezije što je prema Baturini i Babiću (2021) temeljni cilj takvih organizacija. Autori također ističu „da se socijalna ekonomija, pa tako i organizacije odnosno udruge osnovane na temeljnim načelima socijalne ekonomije, posljednjih desetljeća profiliraju kao relevantno područje istraživanja, prakse i promišljanja društvenih i ekonomskih odnosa zbog čega se, u tom kontekstu, naglašava potreba za sagledavanjem društvenog rasta i napretka izvan strogo

ekonomskih pokazatelja, uz uvažavanje ljudskog blagostanja“ (Baturina i Babić , 2021:113). Unatoč tomu, „obitelji djece s poremećajima iz spektra autizma nailaze na brojne prepreke u birokraciji, zdravstvenom sustavu i ustanovama za socijalnu skrb, neovisno o tome predstavljaju li se kao fizičke osobe ili kao članovi različitih udruga“ (Baturina i Babić, 2022).

Socijalni cilj koji je Udruga „Dar“ pokušala ostvariti radi općeg interesa, ali i interesa svojih članova i korisnika, bio je osnovati regionalni Centar za autizam na području Slavonije i Baranje jer su takvi centri do 2019. godine postojali samo u Zagrebu, Rijeci i Splitu što je iziskivalo veliki financijski i vremenski angažman. Jedina postojeća opcija u Osijeku bio je Centar za odgoj i obrazovanje „Ivan Štark“ koji nije bio dovoljno specijaliziran s obzirom na to da bi centar trebao pružati usluge i ponuditi podršku u području dijagnostike, rehabilitacije, edukacije i inkluzije djece i mladih s poremećajima iz spektra autizma. Udruga „Dar“ stoga je 2005. godine kada su se pojavile potrebe za takvom ustanovom započela prve pregovore s jedinicama lokalne samouprave, poglavito s gradskom upravom Grada Osijeka. Nakon niza i godina pregovora, osnovali su i Građansku inicijativu za izgradnju Centra za autizam koji je naposljetku izgrađen i počeo je s radom 2019. godine.

### **3.1. Građanska inicijativa za izgradnju Centra za autizam**

Osnivanje Građanske inicijative za izgradnju Centra za autizam potaknula je objava članka u Jutarnjem listu 03. ožujka 2015. godine o Eni Krčmarek iz Osijeka i o nužnosti osnivanja Centra za autizam u Slavoniji (Patković, 2015). Po objavi tog članka u Jutarnjem listu, 14. ožujka 2015. godine tri su Osječanke Daliborka Pavošević, Klaudija Scaggs i Emilija Šmit-Polić, majke djece s autizmom, osnovale Građansku inicijativu za izgradnju Centra za autizam jer dotadašnja komunikacija s lokalnom samoupravom nije dala rezultata, no tek su nakon opsežne i dugotrajne medijske kampanje uspjele u svojim nastojanjima. Nakon što je članak o Eni Krčmarek objavljen na društvenim mrežama, uslijedila je potpora javnosti, osobito građana Osijeka, što je rezultiralo potpisivanjem peticije za izgradnju Centra za autizam. Navedeni su događaji proizašli iz konkretnih potreba i interesa članova i korisnika Udruge „Dar“ koji su tako prerasli u opći interes, slijedeći pritom temeljna načela iz *Povelje načela socijalne ekonomije*.

Peticija koja je prikupila preko pet tisuća potpisa pokrenula je lavinu novinskih članaka gotovo svih značajnijih nacionalnih i regionalnih novina i portala, aktiviranje svih nacionalnih televizijskih kuća s opsežnim izvještajima o nastojanjima Udruge „Dar“ i obitelji djece s autizmom Slavonije i Baranje u borbi za izgradnju Centra za autizam. Među njima se osobito istaknula Maja Sever s HRT1 koja je u emisiji *Hrvatska uživo* redovito izvještavala o nastojanjima Građanske inicijative za izgradnju Centra za autizam. U spomenutoj su peticiji bili navedeni zahtjevi za koje se Građanska inicijativa zalagala i objašnjena svrha Centra za autizam (Štefančić, 2015). Ključna je, kako u članku prenosi Lepad Štefančić (2015), rana intervencija, ali i rano otkrivanje odnosno dijagnostika, zatim rješavanje problema djece predškolskog i školskog uzrasta, skrb i radne terapije za odrasle osobe s autizmom nakon 21. godine života i, naposljetku, osnivanje stacionarnog odjela za krizna stanja. Opisano medijsko pokroviteljstvo i podrška lokalne zajednice doveli su do prvog sastanka Građanske inicijative s predstavnicima lokalne uprave i samouprave 3. travnja 2015. godine nakon kojeg je na 16. Sjednici vijeća Grada Osijeka 8. travnja donesen Zaključak o pokretanju inicijative za osnivanje

Regionalnog centra za autizam. Nakon tog je događaja došlo do izostanka medijske pokrivenosti što je rezultiralo slabljenjem interesa lokalne uprave i samouprave za daljnje djelovanje, odnosno do kontinuiranog neprepoznavanja važnosti djelovanja udruga u kontekstu socijalne ekonomije i stvaranja društvene vrijednosti. Uslijedio je dopis tadašnjoj predsjednici Republike Hrvatske Kolindi Grabar-Kitarović koji su, osim predstavnica Građanske inicijative, potpisali i članovi Gradskog vijeća Grada Osijeka Miroslav Šimić i Miroslav Vanek, koji je potaknuo drugi radni sastanak na temu rješavanja problematike djece, mladih i odraslih osoba s autizmom u Osijeku i regiji 6. srpnja 2015. godine. Na tom je sastanku utvrđeno osnivanje Centra za autizam i potpisan okvirni sporazum između osnivača, odnosno Osječko-baranjske županije, Grada Osijeka i nadležnih ministarstava, a kasnije te godine, 10. listopada, potpisan je i konačni sporazum.

Izgradnja Centra za autizam trajala je četiri godine koje je obilježila neučinkovita birokracija i suradnja s javnom upravom i jedinicama lokalne vlasti o čemu svjedoči nagli rast iznosa potrebnog za realizaciju tog projekta nakon raspisanog natječaja (Kuštro, 2016). Iznos od 14,5 milijuna kuna umjesto početnih sedam uskoro je osiguran pa je tako 17. siječnja 2017. godine potpisan ugovor s građevinskom tvrtkom Zuber d.o.o., a izgradnja Centra za autizam na adresi Vinkovačka cesta 12 u Osijeku započela je 28. ožujka (Bunoza, 2017). Vrata novoizgrađenog centra otvorena su 12. ožujka 2019. godine o čemu su izvještavali gotovo svi mediji i portali (Kličković, 2019).

Izgradnjom i opremanjem Centra za autizam u Osijeku ispunjen je jedan od četiri zahtjeva Građanske inicijative iz 2015. godine, i to rješavanje problema djece predškolskog i školskog uzrasta. Naime, prostorije za dnevne radionice s djecom i mladima starijim od 21 godine nisu prostorno predviđene, kao ni za smještajne kapacitete za one koji privremeno ili stalno moraju biti izdvojeni iz svojih obitelji. Usluge dijagnostike i rane intervencije također nisu dostupne zbog nedostatka stručnog kadra u ovom dijelu Hrvatske, a stacionar za krizna stanja izostao je zbog manjka prostora u samom centru koji pohađa daleko više djece od početno detektiranih stotinjak na području Slavonije i Baranje.

#### **4. ZAKLJUČAK**

U opisanom slučaju Udruge obitelji djece s autizmom „Dar“ razvidno je kako civilno društvo može snažno utjecati na stvaranje društvene vrijednosti s obzirom na to da je primat pojedinca i socijalnog cilja nad kapitalom jedno od temeljnih načela socijalne ekonomije. Interesi članova i korisnika udruge zahvaljujući medijskoj kampanji i pokrivenosti, odnosno podršci građana prerasli su u opći cilj temeljen na načelu solidarnosti i odgovornosti.

Temeljem istraživanja i uvidom u kronologiju događaja slučaja Udruge „Dar“ evidentna je slaba učinkovitost javne uprave te manjak suradnje između tijela javne uprave i institucija civilnog društva. Unatoč tomu što recentna literatura zagovara sagledavanje društvenog rasta i napretka izvan strogo ekonomskih pokazatelja, osobito uz uvažavanje ljudskog blagostanja, takva je reakcija izostala u kronologiji događaja koji su se odvijali prije konačne izgradnje Centra za autizam u Osijeku. Učinkovitost i angažman resornih ministarstava, grada i županije povećavao se sa povećanjem angažmana svih medija koji su javnosti transparentno približavali probleme s kojima se susreću institucije civilnog društva.

Isto tako, evidentno je da javna uprava svojim aktivnostima postaje odgovornija i učinkovitija samo kada je pod stalnim motrenjem javnosti kroz medije, no kako jenjava interes medija, pa samim time i javnosti, smanjuje se kvalitativna razina sudjelovanja javne uprave. Činjenica da se učinkovitost i angažman resornih ministarstava, grada i županije povećavala usporedno s medijskom pokrivenošću dokazuje da puni potencijal udruga u kontekstu socijalne ekonomije nije sagledan i uzet u obzir. Udruge, koje su od svojih povijesnih početaka pokretači promjena u civilnom društvu i pružatelji pomoći i podrške ranjivim i nezaštićenim skupinama, valja uočiti kao vrijednog suradnika i saveznika u ostvarivanju ciljeva za boljitak zajednice. Stoga je potrebna edukacija zaposlenih u javnoj upravi, poticanje na proaktivno djelovanje u korist javne dobrobiti a ne na posljedično djelovanje koje ima za svrhu smanjiti intenzitet medijske izloženosti uključenih. Od iznimne je važnosti poštovati načela socijalne ekonomije koji su temelji na kojima funkcionira međuodnos javne uprave i institucija civilnog društva kako bi sudionici znali prepoznati potrebe društva bez ukazivanja na te potrebe te kako bi počeli anticipativno proučavati promjene u društvu i na vrijeme djelovati u rješavanju problema.

## LITERATURA

1. Autizam, Savez udruga za autizam Hrvatske, Savez udruga za autizam Hrvatske <https://www.autizam-suzah.hr/autizam/> (11.09.2022.)
2. Baturina, Danijel i Babić, Zdenko (2021.) Socijalna ekonomija i socijalno poduzetništvo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb
3. Baturina, Danijel i Babić, Zdenko (2022) Revija za socijalnu politiku, 29 (2022), Zagreb
4. Bunoza, A. (2017) „PROJEKT VRIJEDAN 14 I POL MILIJUNA KUNA / Konačno počeli radovi na izgradnji Regionalnog centra za autizam!“, Republika.eu, <https://www.republika.eu/novost/63688/konacno-poceli-radovi-na-izgradnji-regionalnog-centra-za-autizam> (09.09.2022.)
5. Campos, José & Chaves Avila, Rafael. (2010) Socijalna ekonomija u Europskoj uniji. Revija za socijalnu politiku / Croatian Journal of Social Policy (rsp@pravo.hr)
6. European Economic and Social Committee, Najnovija kretanja u okviru socijalne ekonomije u Europskoj uniji: sažetak, (2017) European Economic and Social Committee, <https://data.europa.eu/doi/10.2864/87690>
7. Izvješće o osobama s invaliditetom u Republici Hrvatskoj, (2021) Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Zagreb [https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2021/10/Invalid\\_2021.pdf](https://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2021/10/Invalid_2021.pdf) (10.09.2022.)
8. Kličković, Z. (2019) „ZA BOLJI ŽIVOT U SLAVONIJI / Napokon otvoren Centar za autizam u Osijeku, ali samo za djecu: Borba za odrasle tek slijedi“, RTL.hr, <https://www.rtl.hr/vijesti/hrvatska/napokon-otvoren-centar-za-autizam-u-osijeku-ali-samo-za-djecu-borba-za-odrasle-tek-slijedi-31af0a70-b9f2-11ec-98d4-0242ac120020> (05.09.2022.)
9. Kuštro, D. (2016) „ZAŠTO KASNI IZGRADNJA CENTRA ZA AUTIZAM / U odnosu prema prvoj projekciji, cijena je sada dvostruko veća!“, Glas Slavonije, <http://www.glas-slavonije.hr/318559/3/U-odnosu-prema-prvoj-projekciji-cijena-je-sada-dvostruko-veca> (04.09.2022.)

10. Lepan Štefančić, S. (2015) „Ogorčeni roditelji: Dosta je! Hitno trebamo Centar za autizam u Osijeku!“, Večernji list, <https://www.vecernji.hr/vijesti/ogorчени-roditelji-dosta-je-hitno-trebamo-centar-za-autizam-u-osijeku-996392> (05.09.2022.)
11. Najnovija kretnja u okviru socijalne ekonomije u Europskoj uniji, (2017) Europski gospodarski i socijalni odbor, <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-17-876-hr-n.pdf> (05.09.2022.)
12. Patković N. (2015) „OČAJNI RODITELJI 'Kći od 2013. ne dolazi kući jer cijela Slavonija nema ustanovu za autizam“, Jutarnji list, <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/ocajni-roditelji-kci-od-2013.-ne-dolazi-kuci-je-rijeka-slavonija-nema-ustanovu-za-autizam-482305> (11.09.2022.)
13. Patković, N. (2019) „POBIJEDILE TROMI SUSTAV / Četiri godine nakon priče u Jutarnjem listu, Osijek dobio Centar za autizam“, Jutarnji list, <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/cetiri-godine-nakon-price-u-jutarnjem-listu-osijek-dobio-centar-za-autizam-8475158> (11.09.2022.)
14. Udruga za autizam Zagreb, Zakonodavni okvir, <https://www.autizam-zagreb.com/o-autizmu/zakonodavni-okvir/> (04.09.2022.)

## ENERGETSKA POLITIKA U REPUBLICI HRVATSKOJ – IZAZOVI I POTENCIJALI

### ENERGY POLICY IN THE REPUBLIC OF CROATIA – CHALLENGES AND POTENTIALS

**izv. prof. dr. sc. Dražen Ćučić**

Ekonomski fakultet u Osijeku

e-mail: [drazen.cucic@efos.hr](mailto:drazen.cucic@efos.hr)

**Mladen Lisak, univ. spec. oec.**

Grad Kutina

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

**Ina Božinović, mag. oec.**

Grawe osiguranje

e-mail: [ibina91@gmail.com](mailto:ibina91@gmail.com)

#### **Sažetak**

Cilj ovog rada je definirati što je energetska politika, koje su njezine karakteristike i kako provoditi energetska učinkovitost. Autor(i) u ovome radu istražuju prednosti i nedostatke energetske politike EU, energetska politiku i strategiju Republike Hrvatske, te izazove i potencijale Republike Hrvatske u energetska sektoru. Također, autor(i) istražuju polazne točke Europskog zelenog plana, njegove definirane mjere i ciljeve u budućnosti, a u skladu sa zakonodavnim i institucionalnim okvirom Republike Hrvatske. Autor(i) u ovome radu koriste sljedeće metode: deskriptivnu metodu istraživanja, deduktivnu metodu istraživanja, metodu analize i metodu kompilacije. Autor(i) koriste sekundarne podatke za potrebe ovog rada. Dugoročni energetska razvoj ostavlja utjecaj na cjelokupnu industriju, pa je i to jedan od razloga zašto je opskrba energijom preduvjet cjelokupnog gospodarskog razvoja, ali i standarda stanovništva. Važnost energije za gospodarska aktivnost i gospodarska rast je neupitna. Hrvatska ima mnogo mogućnosti u energetska sektoru, ali je njihova iskorištenost vrlo niska ili nedovoljno iskorištena. Stoga je u ovom području važno formulirati kvalitetnu energetska strategiju za povećanje korištenja obnovljivih izvora energije za smanjenje uvoza ili izvoza energije u budućnosti, što će utjecati na gospodarska rast zemlje.

**Ključne riječi:** *gospodarska rast, energija, energetska siromaštvo, potencijal.*

#### **Abstract**

The aim of this paper is to define what energy policy is, what its characteristics are and how to implement energy efficiency. In this paper, the author(s) research the advantages and disadvantages of the EU energy policy, the energy policy and strategy of the Republic of Croatia, and the challenges and potentials of the Republic of Croatia in the energy sector. In addition, the author(s) research the starting points of the European Green Plan, its defined measures and goals in the future in accordance with the legal and institutional framework of the Republic of Croatia. The author(s) in this paper use the following methods: descriptive research



method, deductive research method, analysis method and compilation method. The author(s) use secondary data for the purpose of writing this paper. Long-term energy development leaves an impact on the entire industry, so this is one of the reasons why energy supply is a prerequisite for overall economic development as well as population standards. The importance of energy for economic activity and economic growth is unquestionable. Croatia has many opportunities in the energy sector, but their utilization rate is very low or underutilized. Therefore, in this field, it is important to formulate a high-quality energy strategy to increase the use of renewable energies to reduce energy imports or exports in the future, which will affect the country's economic growth.

**Keywords:** *economic growth, energy, energy poverty, potentials.*

## 1. UVOD

### 1.1. Predmet istraživanja

Svaka pravna i/ili fizička osoba izravno i/ili neizravno je dionik i sukreator energetske politike kako u sadašnjosti tako i u budućnosti. Svakodnevnim donošenjem odluka o potrošenoj količini i vrsti energije kako u gospodarstvu tako i u domaćinstvima svi mi aktivno sudjelujemo u nužnom procesu tranzicije, nastojeći smanjiti udio u potrošnji energije dobiven iz neobnovljivih izvora. U nastojanju što promptije energetske tranzicije Europska unija nastoji osigurati financijska sredstvava uz pomoć relevantnih fondova, a u okviru Strategije Europe 2030 i 2050., svim svojim zemljama članicama, kako bi prilagodba bila što brža i učinkovitija. Sukladno Pariškom sporazumu<sup>1</sup> Europska unija preuzela je obvezu smanjenja emisije CO<sub>2</sub> za najmanje 55% do 2030. godine, počevši tako svoju obvezu smanjenja za 40% koju je preuzela 2014. godine. U okviru postizanje klimatske neutralnosti do 2050. godine EU teži ostvarivanju neutralnosti, a kako bi postigla istu potrebno je aktivirati sve gospodarske sektore, ostvariti socijalnu uravnoteženost i pravednost te očuvati konkurentnost EU-a. Za učinkovitije postizanje neutralnosti EU definirala je europski zeleni plan<sup>2</sup> koji će služiti kao svojevrsni putokaz u ostvarivanju zadanih ciljeva.

Unatoč prethodno definiranim ciljevima Pariškog sporazuma te vremeniku ispunjavanja istih Europsku uniju očekuje promptnija zelena tranzicija temeljena na izazovima sa kojima se Europa trenutno suočava po pitanju energetike, a osobito zbog političkih i ratnih odnosa na relaciji Rusija i Ukrajina, prekomjernoj ovisnosti o uvozu energenata, ograničenoj diversifikaciji, promjenjivim i visokim cijenama energije, konstantom globalnom rastu potražnje za energijom i energentima, sigurnosnim rizicima koji utječu na zemlje proizvođače

<sup>1</sup> Pariški sporazum o klimatskim promjenama prvi je opći pravno obvezujući globalni klimatski sporazum. Potpisan je 22. travnja 2016., a Europska unija ratificirala ga je 5. listopada 2016. U skladu s tom obvezom, zemlje EU-a dogovorile su se da će EU usmjeriti prema tome da do 2050. postane prvo klimatski neutralno gospodarstvo i društvo. (pristupljeno 24.08.2022. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:22016A1019(01)))

<sup>2</sup> Europski zeleni plan će EU pretvoriti u moderno, resursno učinkovito i konkurentno gospodarstvo i zajamčiti da: do 2050. nema neto emisija stakleničkih plinova, gospodarski rast nije ovisan o uporabi resursa, nijedna osoba ni regija nisu zanemarene. (pristupljeno 24.08.2022. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_hr](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_hr))

i tranzitne zemlje, klimatskim promjenama, dekarbonizacijom, nedovoljno brzim rastom u pogledu energetske učinkovitosti, izazovima koje donose sve veći udio obnovljivih izvora energije, potrebom za većom transparentnošću te daljnjom integracijom međusobnim povezivanjem energetske tržišta.

Doprinos u ublažavanju posljedica energetske krize te dostizanju energetske neutralnosti dati će i Republika Hrvatska kroz Nacionalni program oporavka i otpornosti 2021.-2026.<sup>3</sup> U okviru navedenog programa Republika Hrvatska će pravnim subjektima kroz provedbu projektnih prijedloga omogućiti bržu i učinkovitiju prilagodbu gospodarstva trenutnim i budućim ekološkim zahtjevima, energetske šokovima i rastom cijena energenata (uzrokovane ratnim sukobima između Rusije i Ukrajine te globalnoj pandemskoj krizi uzrokovane virusom COVID -19), utjecati na smanjenje negativnih učinaka na klimu i okoliš, povećanu održivost proizvodnje, očuvanje postojećih i stvaranje novih radnih mjesta te jačanje lokalne i regionalne konkurentnosti.

Težnja je da Europska unija bude prvi klimatski neutralan kontinent. Osim glavnih ciljeva energetske tranzicije, cilj ovog rada je istražiti trenutno stanje energetske sektora u Republici Hrvatskoj te utjecaj povećanja udjela OIE<sup>4</sup> na smanjenje ovisnosti o uvozu energije i energenata i smanjenje stakleničkih plinova.

## 1.2. Metodologija istraživanja

Autor(i) u ovom radu koriste metodu apstrakcije i konkretizacije, metodu indukcije i dedukcije, te metodu deskripcije. Za potrebe pisanja rada autor(i) su koristili sekundarne podatke.

## 2. OPĆENITO O ZNAČAJU ENERGETSKE POLITIKE

Energetska politika može se definirati kao n iz načela, ciljeva, zadataka i mjera donesenih u okviru ekonomske politike, čija je svrha istraživanje, razvoj, distribucija i korištenje energije te potpora gospodarstvu i cjelokupnom društvenom razvoju s najnižim mogućim dovoljno energije uz manje cijene i manje potrošene energije (Udovičić, 2004).

Kada govorimo o energetske politici, moramo prvo započeti od definiranja energetike. Prema tome, energetiku možemo definirati kao tehničku granu koja se bavi proizvodnjom energetske sirovine i dobivanjem energije iz energetske izvora, pretvorbom energije, prijenosom i distribucijom, kao i metodama ekonomske upotrebe energije. Naime, energetika je privredna

---

<sup>3</sup> Vlada Republike Hrvatske je usvojila Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026. (NPOO), koji je odobren od strane Europske komisije u srpnju 2021. Nacionalni plan sadrži prijedloge projekata u šest područja ukupne vrijednosti 48,2 milijardi kuna. Plan je strukturiran tako da obuhvaća pet komponenti i jednu inicijativu:

Gospodarstvo, Javna uprava, pravosuđe i državna imovina, Obrazovanje, znanost i istraživanje, Tržište rada i socijalna zaštita, Zdravstvo, Inicijativa: Obnova zgrada (pristupljeno 24.08.2022. <https://mpgi.gov.hr/nacionalni-plan-oporavka-i-otpornosti-inicijativa-obnova-zgrada/11856>)

<sup>4</sup> OIE predstavlja sinonim za obnovljive izvore energije.

djelatnost koja se bavi proučavanjem i iskorištavanjem različitih izvora energije, te proizvodnjom električne energije<sup>5</sup>.

Energetska politika uključuje intervencije u sektorima ugljena, električne energije, nafte i plina, kao i nuklearnu i obnovljivu energiju, kao i aktivnosti usmjerene na poboljšanje učinkovitosti opskrbe i potrošnje energije (McGowan 1996).

Jedna od najvažnijih specifičnosti energetskeg sektora je visoka kapitalna intenzivnost energetskih projekata ulaganja u elektrane, istraživačka polja ugljikovodika, naftne i plinske terminale, rafinerije, skladišta, prijenosnu/transportnu infrastrukturu i slično s dugim rokovima realizacije s jedne strane, te njihova isplativost s druge strane koja ne može biti zajamčena zbog izrazite nepredvidivosti i promjenjivosti cijena i potrošnje energije koja je uvjetovana mnogobrojnim utjecajnim činiteljima specifičnim za svako područje od porasta stanovništva, gospodarskog razvoja, razvoja znanosti i tehnologije zemljopisnog položaja do standarda stanovništva<sup>6</sup>.

### **3. EUROPSKI ZELENI PLAN – STRATEŠKI I ZAKONODAVNI OKVIR EUROPSKE UNIJE**

Početne smjernice vezane uz nastale klimatske promjene definirane su na okvirnoj konferenciji Ujedinjenih naroda o promjeni klime u New Yorku, te su iste potvrđene i ratificirane u period od 20. lipnja 1992. do 19. lipnja 19937. godine u središnjem uredu Ujedinjenih naroda, te za vrijeme samita u Rio de Janeiru. Definirani ciljevi uključivali su održavanje koncentracije stakleničkih plinova na nižoj razini, pod uvjetom da ne dođe do ugroze vezanih sektora, ekosustava ali i proizvodnje hrane, odnosno ekonomskog razvoja koji je trebao ostati na istim i/ili višim razinama.

Značajan samit je održan 1997. godine u Kyotu prilikom čega su države potpisnice preuzele obvezu smanjenje stakleničkih plinova. U okviru samita u Kyotu Republika Hrvatska se obvezala za 5%<sup>8</sup> smanjiti emisiju stakleničkih plinova u periodu od 2008. do 2012. godine.

Krajem 2015. godine u Parizu održan je još jedan značajan samit, kojom prilikom je sklopljen globalni sporazum o klimi tzv. Pariški sporazum. Zemlje potpisnice Pariškog sporazuma obvezale su intenzivirati mjere sa ciljem umanjivanja emisija stakleničkih plinova od najmanje 40%<sup>9</sup> do 2030. godine u odnosu na baznu 1990. godinu. Konsenzus u obliku obveza i ciljeva prihvatile su sve zemlje članice Europske unije. Obveza ispunjenja ciljeva utvrđena je u srednjoročnom razdoblju do 2030. godine sa strateškim pogledom na 2050. godinu.

<sup>5</sup> Šljivac, D.; Osnove energetike i ekologije: Nastavni materijali, Elektrotehnički fakultet Osijek, Osijek, 2005.

<sup>6</sup> <https://mingor.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug/uprava-za-energetiku-1999/energetska-politika-i-planiranje/2000> (pristupljeno 26.08.2022.)

<sup>7</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:21994A0207\(02\)&from=SK](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:21994A0207(02)&from=SK) (pristupljeno 26.08.2022.)

<sup>8</sup> <https://mingor.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug-4925/klima/sustav-trgovanja-emisijama-staklenickih-plinova/pracenje-i-izvjescivanje-o-emisijama-staklenickih-plinova/1895> (pristupljeno 26.08.2022.)

<sup>9</sup> Ibid.

Nadalje, *RED II* direktiva iz 2018. godine (eng. *Renewable energy directive*) o promicanju korištenja energije iz obnovljivih izvora energije utvrđuje obvezu postizanja cilja od 32 % udjela obnovljivih izvora energije do 2030. godine u neposrednoj potrošnji energije. Cilj je obvezujuć za sve članice EU pa tako i za Hrvatsku koja prema dosadašnjim izvještajima ima visok udio uporabe energije iz OIE, te je za našu zemlju izgledno postizanje zadanog cilja.

Sa ciljem energetske neovisnosti Europska unija donijela je strategije i provedbene akte koji će joj omogućiti da postane lider kako u proizvodnji obnovljivih izvora energije, tako i u ostalim oblicima niskougljične proizvodnje<sup>10</sup>.

Europska unija je između ostalog došla do zaključka da su klimatske promjene i promjene koje nastaju u okolišu prijetnja egzistenciji Europe, ali i svijetu te da izazovno razdoblje zahtijeva izradu strategije rasta. Izradom strategije rasta tzv. Zelenog plana intencija je Europske unije da Uniju transformira u moderno, resursno učinkovito i konkurentno gospodarstvo u kojem 2050. godine nema neto emisija stakleničkih plinova, gospodarski rast i razvoj nije povezan s upotrebom resursa, te niti jedna osoba a ni jedna regija nisu marginalizirane.

Mjere koje obuhvaća Europski zeleni plan su:

- smanjenje onečišćenja uz obnovu biološke raznolikosti,
- unapređenje učinkovitog iskorištavanja resursa uz prelazak na kružno gospodarstvo.

U Europskom zelenom planu istaknute su potrebne investicije te dostupni financijski instrumenti koji za cilj imaju pravednu i uključivu pretvorbu u niskoenergetsko okruženje. Kako bi se navedeno moglo i realizirati Europski parlament je 24. lipnja 2021. donio je Europski zakon o klimi<sup>11</sup>, čime bi dogovor postao pravna obveza koja će otvoriti put investicijskom ciklusu u vezanom sektoru zaštite okoliša.

Sinergijsko djelovanje cjelovitog gospodarskog sektora nužno je za ostvarenje navedenog cilja, a isto se ponajprije očituje kroz:

- dekarbonizaciju energetske sektora
- poticaj inovacijama u industriji
- povećanje energetske učinkovitosti u zgradarstvu
- uvođenje čišćih i zdravijih oblika privatnog i javnog sustava prijevoza
- međunarodna suradnja na prihvaćanju i poboljšanju standarda iz područja zaštite okoliša
- ulaganje u tehnologije prihvatljive za okoliš

---

<sup>10</sup> Lisak, M., *Obnovljivi izvori energije u funkciji rasta i razvoja lokalne zajednice*, Završni rad poslijediplomskog specijalističkog studija, Osijek, 2020.

<sup>11</sup> Europski zakon o klimi ima za cilj da europsko gospodarstvo i društvo postanu klimatski neutralni do 2050. godine. Klimatska neutralnost do 2050. znači postizanje nulte neto emisije stakleničkih plinova za zemlje EU u cjelini, uglavnom smanjenjem emisija, ulaganjem u zelene tehnologije i zaštitom prirodnog okoliša. Zakon također postavlja među cilj smanjenja neto emisija stakleničkih plinova za najmanje 55% do 2030. u usporedbi s razinama iz 1990. godine. Cilj zakona je osigurati da sve politike EU-a pridonose tom cilju i da svi sektori gospodarstva i društva igraju svoju ulogu. [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/european-climate-law\\_hr](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/european-climate-law_hr) (pristupljeno 29.08.2022.)

Nadalje, ambicija Europske unije, da u području obnovljivih izvora energije postane svjetski predvodnik, počiva na pet strateških energetske dimenzija :

- dekarbonizacija,
- energetska učinkovitost,
- energetska sigurnost,
- unutarnje energetske tržište te
- istraživanje, inovacije i konkurentnost<sup>12</sup>.

U cilju daljnjeg razvoja niskougljičnog gospodarstva, Europska komisija je donijela nekoliko energetske strategija čijom će se provedom povećati broj novo otvorenih radnih mjesta u vezanim sektorima, izravno djelovati na sigurnost opskrbe vlastitom energijom, većom mogućnošću korištenja energije iz različitih izvora ali i pozitivno utjecati na smanjene emisije štetnih plinova i/ili kakvoću zraka te ublažiti utjecaj klimatskih promjena.

U skladu sa Europskim zakonom o klimi dugoročni cilj je da se do 2050. godine umanju emisija štetnih plinova u atmosferu za 80% do 95% u odnosu na referentnu 1990. godinu.

Slika 1. Okvirni plan klimatske i energetske politike do 2030. godine

OKVIR KLIMATSKE I ENERGETSKE POLITIKE DO 2030. —						
	DOGOVORENI CILJEVI				KLIMATSKE POLITIKE U PROGRAMIMA KOJE FINANCIRA EU	CO2 IZ:
	EMISIJE STAKLENIČKIH PLINOVA	ENERGIJA IZ OBNOVLJIVIH IZVORA	ENERGETSKA UČINKOVITOST	MEĐU-POVEZANOST		
<b>2020.</b>	- 20 %	20 %	20 %	10 %	2014. – 2020. 20 %	
<b>2030.</b>	≤ - 40 %	≤ 32 %	≤ 32,5 %	15 %	2021. – 2027. 25 %	AUTOMOBILI - 37,5 % Kambij - 31 % Kamioni - 30 %
Klauzula o revidiranju naviše do 2030.						

Izvor: [https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment\\_en](https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment_en)  
(pristupljeno: 30.08.2022.)

Sukladno podacima iz Slika 1. Okvirni plan klimatske i energetske politike do 2030. Godine, emisije stakleničkih plinova sa dosadašnjih 20% u 2020. godini bi se do 2030. godine trebale smanjiti za 40%, energija iz obnovljivih izvora bi se trebala povećati sa dosadašnjih 20% na minimalno 32%, energetska učinkovitost bi se trebala povećati sa dosadašnjih 20% na minimalno 32.5%, međupovezanost bi se trebala povećati s dosadašnjih 10% na 15%, klimatske politike u programima koje financira EU u prethodnom programskom razdoblju (2014-2020) bi se trebale povećati s 20% na 25% u sadašnjem programskom razdoblju (2021-2027), te bi se trebale smanjiti emisije CO2 iz automobila za 37,5 %, iz kombija za 31% te iz kamiona za 30%.

<sup>12</sup> Lisak. M., Obnovljivi izvori energije u funkciji rasta i razvoja lokalne zajednice, Završni rad poslijediplomskog specijalističkog studija, Osijek, 2020.

#### 4. ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR REPUBLIKE HRVATSKE

Pristupanjem Republici Hrvatske Europskoj uniji prava i obveze u okviru klimatskog i energetskog zakonodavstva usklađene su sa pravnom stečevinom Unije. Također, u skladu sa preuzetim obvezama iz Okvirne konvencije UN-a o promjeni klime (UNFCCC), Kyotskog protokola i Pariškog sporazuma, Republika Hrvatska ima obvezu tajništvu konvencije podnositi periodička izvješća o stanju stakleničkih plinova. Dok je Ugovorom o funkcioniranju Europske unije<sup>13</sup>, između ostalog, definirana i njezina energetska politika. Člankom 194<sup>14</sup> u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije propisano je da su zemlje članice Unije obvezne promicati tehnologije obnovljivih izvora energije kao i razvoj i/ili primjenu novih tehnologija. Članice Unije imaju mogućnost vlastitog odabira uporabe energije iz obnovljivih izvora, a obveza za povećanjem njihova udjela određena je člankom 191. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, u kojem se navodi da je klimatsko djelovanje jedan od ciljeva politike zaštite okoliša. Svaka zemlja članica obvezna je donijeti i Nacionalni akcijski plan za obnovljive izvore energije<sup>15</sup>. Dana 16. listopada 2013. godine Republika Hrvatska je donijela Nacionalni akcijski plan za obnovljive izvore energije za razdoblje od 2014. do 2020. godine. U prosincu 2018. godine Europski parlament i Vijeće donijeli su Uredbu o upravljanju energetskom unijom i djelovanjem u području klime, a koja propisuje izradu integriranih nacionalnih energetskih i klimatskih planova za desetogodišnje razdoblje, sa svrhom integriranog i učinkovitog upravljanja aktivnostima povezanim s energijom u zemljama članicama, kako na nacionalnoj tako i na regionalnoj i lokalnoj razini. Sukladno navedenoj Uredbi u prosincu 2020. godine Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Ministarstva zaštite okoliša i energetike donijela je Integrirani nacionalni energetski i klimatski plan za Republiku Hrvatsku za razdoblje od 2021. do 2030. godine<sup>16</sup>.

Strategija energetskog razvoja Republike Hrvatske<sup>17</sup> do 2030. godine, s pogledom na 2050. godinu (u daljnjem tekstu: Strategija energetskog razvoja) izrađena je sukladno odredbama

---

<sup>13</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF) (pristupljeno 30.08.2022.)

<sup>14</sup> U kontekstu uspostavljanja i funkcioniranja unutarnjeg tržišta i u pogledu potrebe za očuvanjem i unapređenjem okoliša, cilj je energetske politike Unije u duhu solidarnosti među državama članicama: (a) osigurati funkcioniranje energetskog tržišta; (b) osigurati sigurnost opskrbe energijom u Uniji; (c) promicati energetsku učinkovitost i uštedu energije te razvoj novih i obnovljivih oblika energije; te (d) promicati međupovezanost energetskih mreža. (pristupljeno 31.08.2022. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF))

<sup>15</sup> Nacionalni akcijski plan za obnovljive izvore energije u kojem se određuje ukupni nacionalni cilj za obnovljive izvore energije prema propisanoj metodologiji te sektorski ciljevi i trajektorije u proizvodnji električne energije, energije za grijanje i hlađenje te energije u prijevozu iz obnovljivih izvora energije. <https://files.hrote.hr/files/PDF/Dokumenti/NAP/Nacionalni%20akcijski%20plan%20za%20OE%20do%202020.pdf> (pristupljeno 31.08.2022.)

<sup>16</sup> [https://mingor.gov.hr/UserDocsImages/UPRAVA%20ZA%20ENERGETIKU/Ostali%20dokumenti/NECP\\_HRV\\_final\\_30\\_12\\_2020%20UE.pdf](https://mingor.gov.hr/UserDocsImages/UPRAVA%20ZA%20ENERGETIKU/Ostali%20dokumenti/NECP_HRV_final_30_12_2020%20UE.pdf) (pristupljeno 31.08.2022.)

<sup>17</sup> Na temelju članka 5. stavka 3. Zakona o energiji (Narodne novine, br. 120/12., 14/14., 95/15., 102/15. i 68/18.) Hrvatski sabor na sjednici 28. veljače 2020. donio je Strategiju energetskog razvoja Republike Hrvatske do 2030. godine, s pogledom na 2050. godinu (u daljnjem tekstu: Strategija). Ona predstavlja korak prema ostvarenju vizije niskougljične energije te osigurava prijelaz na novo razdoblje energetske politike kojom se osigurava pristupačna,

Zakona o energiji (NN 120/12, 14/14, 95/15, 102/15, 68/18). Prateći dokumenti Strategije energetske razvoja su analitičke podloge (tzv. Zelena knjiga<sup>18</sup> i Bijela knjiga<sup>19</sup>). Analitičke podloge sadrže razrađene ciljeve za područja korištenje energetske učinkovitosti, energetske sigurnosti i unutarnjeg energetske tržišta te obnovljivih izvora energije (OIE). Strategija energetske razvoja definira optimalni energetske miks i razvojne energetske projekte s ciljem osiguranja energetske neovisnosti Republike Hrvatske s posebnim naglaskom na jačanje proizvodnje energije iz obnovljivih izvora. Također, posebna je pozornost posvećena sigurnosti opskrbe i održivosti te konkurentnosti energetske sustava. Navedeno je usklađeno s ciljevima iz EU direktiva po pitanjima smanjenja potrošnje, smanjenja emisija stakleničkih plinova, održivosti energetske razvoja, konkurentnosti energetske sustava i pozitivnog investicijskog okruženja<sup>20</sup>.

## 5. IZAZOVI I POTENCIJALI REPUBLIKE HRVATSKE U ENERGETSKOM SEKTORU

Republika Hrvatska kao i većina ostalih zemalja članica<sup>21</sup> Europske unije su neto uvoznice energije (osobito sirove nafte, ukapljenog plina te ugljena). Globalnom pandemijom Covid-19 te eskalacijom sukoba na relaciji Rusija – Ukrajina, proizvodnja energije, njezina tržišna (ne)dostupnost te cjenovna (ne)prihvatljivost imaju značajnu ulogu u daljnoj održivosti europskog gospodarstva te svakodnevnom funkcioniranju kućanstava u Uniji.

Kako bi se ublažile posljedice trenutne krize, prekomjerna ovisnost o uvozu energije, ubrao proces transformacije na zelenu energiju Europska unija i njezine članice značajne napore ulažu u proizvodnju primarne energije dobivenu iz obnovljivih izvora.

Uz mjere zadane mjere zaštite okoliša, jedan od glavnih ciljeva u preobrazbi energetske sustava Europske unije i Republike Hrvatske je osiguranje energetske samodostatnosti kako bi se smanjila ovisnost o uvozu energenata, povećala potreba zbrinjavanja biorazgradivog otpada (putem postrojenja na biomasu i bioplinskih postrojenja), te poticaj inovacijama i razvoju u

---

sigurna i kvalitetna opskrba energijom bez dodatnog opterećenja državnog proračuna u okviru državnih potpora i poticaja.

<sup>18</sup> Zelena knjiga obuhvaća analitičke podloge u segmentima: sigurnosti opskrbe, energetske učinkovitosti, tržišta energije i cijena, integracije u jedinstveno tržište Europske unije, energetske tehnologije, obnovljivih izvora energije, zaštite okoliša, prometa i dr. sa scenarijima razvoja za izradu Strategije. (<https://www.hup.hr/13112018-prezentacija-zelena-knjiga-podloga-za-izradu-strategije-energetskog-razvoja-rh-do-2030-s-pogledom-do-2050-hup-radnicka-cesta-521-1300.aspx>, pristupljeno 31.08.2022.)

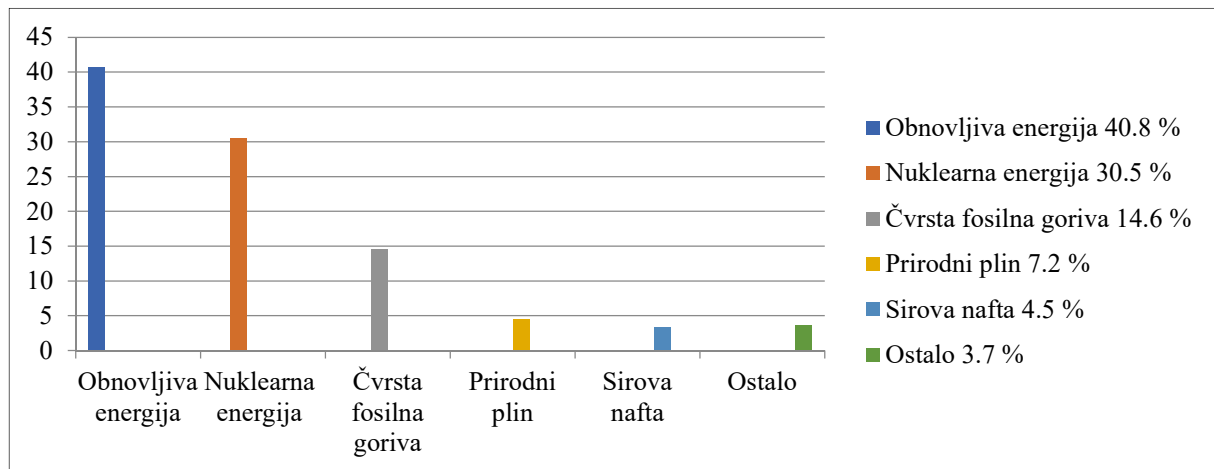
<sup>19</sup> Bijela knjiga, drugi korak u izradi Strategije, bavi se pitanjima provedbe tranzicije energetske sektora. (<https://mingor.gov.hr/UserDocsImages/UPRAVA%20ZA%20ENERGETIKU/Strategije,%20planovi%20i%20programi/BIJELA%20KNJIGA%20--%20Analiza%20i%20podloge%20za%20izradu%20Strategije%20energetskog%20razvoja%20Republike%20Hrvatske.pdfM>, pristupljeno 31.08.2022.)

<sup>20</sup>[https://mingor.gov.hr/UserDocsImages/UPRAVA%20ZA%20ENERGETIKU/Ostali%20dokumenti/NECP\\_HRV\\_final\\_30\\_12\\_2020%20UE.pdf](https://mingor.gov.hr/UserDocsImages/UPRAVA%20ZA%20ENERGETIKU/Ostali%20dokumenti/NECP_HRV_final_30_12_2020%20UE.pdf) (pristupljeno 31.08.2022.)

<sup>21</sup> Iznimka je Norveška koja je samodostatna u proizvodnji sirove nafte.

sektoru obnovljivih izvora energije što će pozitivno utjecati na otvaranje novih radnih mjesta u vezanim sektorima (obrt, transport, ugostiteljstvo i dr.) uz povećanje zaposlenosti<sup>22</sup>

Grafikon 1. Proizvodnja primarne energije, EU, 2020. (ukupno % u terađulima)



Izvor: Autor(i) obradio i prilagodio podacima dostupnim na: EUROSTAT

Sukladno podacima iz Grafikon 1. Proizvodnja primarne energije, EU, 2020. (ukupno % u terađulima), ukupno proizvedena energije iz obnovljivih izvora 40,8% odnosi na proizvedene energiju iz sljedeći izvora: 57,1 % proizvedene energije dolazi iz bioenergije, 12,7 % iz hidroenergije, 14,6 % iz energije vjetra, 7 % iz sunčanih – solarnih izvora, 5,6 % iz izvora topline okoline te 2,9 % iz geotermalnih izvora.

Tablica 1. Energetska produktivnost zemalja članica Europske unije (2010 – 2020) u kgoe<sup>23</sup>

Zemlja	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EU-27	6.838	7.169	7.220	7.300	7.676	7.745	7.830	7.887	8.093	8.370	8.569
Hrvatska	4.808	4.905	5.097	5.180	5.418	5.325	5.462	5.457	5.739	5.860	5.700

Izvor: Autor(i) obradio i prilagodio podacima dostupnim na EUROSTAT

Sukladno Tablica 1. evidentna je rastuća prosječna energetska produktivost zemalja članica (EU-27) u vremenskom razdoblju od 2010. do 2020. godine. Za razliku od konstantnog prosječnog rasta energetske produktivnosti zemalja članica (EU-27) Republika Hrvatska je u promatranom razdoblju u 2010., 2011., 2012., 2013., 2014., 2016., 2017., 2018. i 2019. godini bilježila pozitivan rastući trend u energetske produktivnosti, dok je u 2015 i 2020. ostvarila pad od 1,72 % u energetske produktivnosti u odnosu na 2014. godinu, te 2,73% u 2020. godini u odnosu na 2019. godinu.

<sup>22</sup> Lisak. M., Obnovljivi izvori energije u funkciji rasta i razvoja lokalne zajednice, Završni rad poslijediplomskog specijalističkog studija, Osijek, 2020., str. 66-67.

<sup>23</sup> Kgoe mjera je kg ekvivalenta nafte (kgoe), normalizirana jedinica energije. To je ekvivalent približnoj količini energije koja se može izvući iz jednog kilograma sirove nafte (41868 kilodžula) (pristupljeno 12.10.2022. <https://www.purposeplus.com/world/indicators/energy-use-kg-oil-equivalent-per-capita/>).



Tablica 2. Bruto unutarnja potrošnja, potrošnja primarne energije i finalna potrošnja energije (EU – 27 ) za vremensko razdoblje (2010. do 2019.) u kgoe

Godine	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
<b>Bruto unutarnja potrošnja (EU)</b>	1556362	1509146	1489499	1474247	1422296	1441828	1452848	1479364	1466975	1440494
<b>Potrošnja primarne energije (EU)</b>	1458057	1412753	1397070	1385020	1331053	1353542	1364786	1384574	1375694	1349950
<b>Finalna potrošnja energije (EU)</b>	1023791	984346.1	982282.1	980292.8	938883.8	958487.5	977697.7	989696.3	989618.5	983480.9

Izvor: Autor(i) obradio i prilagodio podacima dostupnim na EUROSTAT

Sukladno Tablica 2. Evidentno je da je Bruto unutrašnja potrošnja energije zemalja članica EU-27 od 2010. do 2019. godine bila u prosječnom godišnjem padu od 5,87%. Potrošnja primarne energije zemalja članica EU-27 od 2010. do 2019. godine je u prosječnom godišnjem padu od 5,27%. Finalna potrošnja energije zemlja članica EU-27 od 2010. do 2019. godine bila je u prosječnom godišnjem padu od 4,28%.

## 6. ZAKLJUČAK

Republika Hrvatska kao i ostale zemalja članica Europske unije su neto uvoznice energije (prvenstveno sirove nafte, ukapljenog plina te ugljena) što opskrbu njihovih gospodarstava i kućanstava, u vrijeme ratne eskalacije na relaciji Rusija – Ukrajina, prisutne globalne pandemije COVID-19 i sveopće nestabilnosti tržišta, dovodi u veliku neizvjesnost i nameće izazovno razdoblje sa nepredvidim posljedicama po europsko gospodarstvo.

Sukladno podacima prezentiram u Tablica 1. Energetska produktivnost zemalja članica Europske unije (2010.-2020.) u kgoe i Tablica 2. Bruto unutarnja potrošnja, potrošnja primarne energije i finalna potrošnja energije (EU-27) za vremensko razdoblje 2010. do 2019. u kgoe možemo zaključiti kako Republika Hrvatska zaostaje za prosjekom u energetskej produktivnosti zemalja članica Europkse unije. Kako bi Republika Hrvatska osnažila svoju energetskej politiku potrebno je u kratkoročnom period staviti u funkciju ukupne tehničke potencijale obnovljivih izvora energije sukladno ciljevima definiram u Strategiji energetskej razvoja Republike Hrvatske do 2030. s pogledom na 2050. godinu.

Nužnost ubrzane energetske tranzicije i održivog energetskej sektora kako Republike Hrvatske tako i ostalih zemlja članica Unije, treba uključivati sve dionike (javni i privatni sektor te kućanstva) kako bi zajedničkim mjerama ostvarili ciljeve definirane Zelenim planom u što kraćem vremenskom razdoblju.

Sukladno prethodno navedenom svi dionici na području Republike Hrvatske imaju obvezu nastaviti aktivno ulagati u sustave za proizvodnju obnovljive energije (vjetroelettrane i fotonaponske elektrane), distribucijsku mrežu, spremnike za pohranu iste. Obnovljivi izvori energije jedini su logični put prema energetskej samodostatnosti i održivosti energetskej sektora Republike Hrvatske, a njihovi potencijali očituju se prvenstveno u suncu i vjetru, geotermalnim izvorima i bioplenu, biomasi, vodotocima.

## LITERATURA

1. Lisak. M., Obnovljivi izvori energije u funkciji rasta i razvoja lokalne zajednice, Završni rad poslijediplomskog specijalističkog studija, Osijek, 2020.
2. McGowan F. (1996), Energy Policy, in H. Kassim and A. Menon (Ed.), The European Union and National Industrial Policy, London, Routledge, pp. 132-152.
3. Udovičić, B.; Neodrživost održivog razvoja – Energetski sustavi u globalizaciji slobodnom tržištu, Zagreb, Kigen d.o.o., 2004.
4. Šljivac, D.; Osnove energetike i ekologije: Nastavni materijali, Elektrotehnički fakultet Osijek, Osijek, 2005.
5. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_hr#documents](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_hr#documents) (preuzeto: 30.08.2022.)
6. <https://mingor.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug/uprava-za-energetiku-1999/energetska-politika-i-planiranje/2000> (pristupljeno 26.08.2022.)
7. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:21994A0207\(02\)&from=SK](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:21994A0207(02)&from=SK) (pristupljeno 26.08.2022.)
8. <https://mingor.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug-4925/klima/sustav-trgovanja-emisijama-staklenickih-plinova/pracenje-i-izvjescivanje-o-emisijama-staklenickih-plinova/1895>
9. [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/european-climate-law\\_hr](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/european-climate-law_hr) (pristupljeno 29.08.2022.)
10. [https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment\\_en](https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment_en) (pristupljeno: 30.08.2022.)
11. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF) (pristupljeno 30.08.2022.)
12. <https://files.hrote.hr/files/PDF/Dokumenti/NAP/Nacionalni%20akcijski%20plan%20za%20OIE%20do%202020.pdf> (pristupljeno 31.08.2022.)
13. [https://mingor.gov.hr/UserDocsImages/UPRAVA%20ZA%20ENERGETIKU/Ostali%20dokumenti/NECP\\_HRV\\_final\\_30\\_12\\_2020%20UE.pdf](https://mingor.gov.hr/UserDocsImages/UPRAVA%20ZA%20ENERGETIKU/Ostali%20dokumenti/NECP_HRV_final_30_12_2020%20UE.pdf) (pristupljeno 31.08.2022.)
14. <https://mingor.gov.hr/UserDocsImages/UPRAVA%20ZA%20ENERGETIKU/Strategije,%20planovi%20i%20programi/BIJELA%20KNJIGA%20--%20Analiza%20i%20podloge%20za%20izradu%20Strategije%20energetskog%20razvoja%20Republike%20Hrvatske.pdf> (pristupljeno 31.08.2022.)
15. <https://www.hup.hr/13112018-prezentacija-zelena-knjiga-podloga-za-izradu-strategije-energetskog-razvoja-rh-do-2030-s-pogledom-do-2050-hup-radnicka-cesta-521-1300.aspx> (pristupljeno 31.08.2022.)
16. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy\\_production\\_and\\_imports#The\\_EU\\_and\\_its\\_Member\\_States\\_are\\_all\\_net\\_importers\\_of\\_energy](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_production_and_imports#The_EU_and_its_Member_States_are_all_net_importers_of_energy) (pristupljeno 31.08.2022.)
17. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/c/cc/Production\\_of\\_primary\\_energy%2C\\_EU\\_2020.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/c/cc/Production_of_primary_energy%2C_EU_2020.png)
18. <https://www.europarl.europa.eu/news/hr/headlines/economy/20180109STO91387/cista-energija-eu-gura-obnovljive-izvore-i-energetsku-ucinkovitost>
19. <https://www.purposeplus.com/world/indicators/energy-use-kg-oil-equivalent-per-capita/> (pristupljeno 12.10.2022.)

## OVLASTI VELIKIH GRADOVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

### JURISDICTION OF GREAT CITIES IN REPUBLIC OF CROATIA

**prof. dr. sc. Mirko Klarić**

Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu

e-mail: [mirko.klaric@pravst.hr](mailto:mirko.klaric@pravst.hr)

#### **Sažetak**

Pitanje ovlasti velikih gradova u Republici Hrvatskoj predstavlja jedno od pitanja koja se pojavljuju u posljednje vrijeme u hrvatskoj javnosti, a koje je posebno zanimljivo zbog značaja i utjecaja koji imaju veliki gradovi na razvoj urbanih aglomeracija, kojima predstavljaju atrakcijska središta i dinamiziraju njihov razvoj. Iako se nazivom formalno razlikuju, suštinske razlike u ovlastima općina i gradova kao jedinica lokalne samouprave u prvom stupnju nisu pretjerano velike. Može se reći kako stvarno prevladava monotipski ustroj jedinica lokalne samouprave, jer su ovlasti općina i gradova slične. Zakonskim se propisima nastojalo osnažiti ovlasti većih gradova, koji predstavljaju atrakcijska središta za svoju okolinu te su pokretači razvoja urbanih područja koja se formiraju u njihovu prstenu. Ipak, ovaj proces nije bio do kraja dosljedan, pa su se pojavile ideje da se pojedinim gradovima, koji imaju upravne, financijske i personalne kapacitete osigura poseban status, kao jedinicama lokalne samouprave koje bi posve autonomno odlučivale o svim lokalnim javnim poslovima iz svog djelokruga, i bile autonomne u odnosu na županije u čijem bi sastavu bile. Pitanje o kojim bi se jedinicama lokalne samouprave moglo raditi, kao i koji su kriteriji koji bi poslužili za njihovu uspostavu, predmet je analize ovog rada.

**Ključne riječi:** *Hrvatska, lokalna samouprava, veliki gradovi.*

#### **Abstract**

Question of jurisdiction of great cities in Republic of Croatia represents one of the topic in Croatian public discussions, which is important because of importance and impact of great cities on development of urban agglomerations, in which they represent attraction centers and stimulating their development. Instead of formal differences, basic difference in public jurisdiction between municipalities and cities is relatively small. In organization of local self-government prevails monotypic model of local government units. Regulatory framework trying to reinforce public authorities of greater cities, which can be attraction centers for their suburban areas and stimulate their economic and social development. This process is not entirely consistent. In some cities which they have financial, administrative and personal capacities developing ideas on establishing of special position of those local units, with legal status equal to legal status of counties in Croatia, as a special type of local government units. These cities would be totally independent on counties which they territorially belong. In this paper will be analyzed possible criteria for establishing and defining enumeration of public jurisdictions which will be incorporated this type of local government units.

**Keywords:** *Croatia, local self-government, great cities.*

## 1. UVOD

Sustav lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj ustrojen je 1992. godine, kad je došlo do razdruživanja Republike Hrvatske iz SFR Jugoslavije i uspostave novog političko i upravno-teritorijalnog ustrojstva zemlje. Model koji je uspostavljen nastojao je pomiriti težnju za jačanjem središnje državne vlasti kroz ustroj sustava državne uprave sa širokim ovlastima i nadležnostima, uz istovremeno slabljenje lokalnih tijela i institucija, čime se željelo onemogućiti potencijalnu federalizaciju zemlje, koja bi eventualno vodila u pravnu institucionalizaciju paradržavnih tijela na području pod kontrolom pobunjenih Srba. Ova se intencija nastojala dodatno ojačati stvaranjem velikog broja jedinica lokalne samouprave, koje su istovremeno raspolagale sa dosta suženim lokalnim ovlastima, uz dodatnu kontrolu od strane središnjih državnih tijela koja je postojala kroz institut suglasnosti u procesu izbora župana i gradonačelnika Grada Zagreba. I po integraciji okupiranih područja u pravni poredak Republike Hrvatske, postojeći je model lokalne samouprave i dalje zadržan, pa su sve više do izražaja dolazi brojni prigovori vezani iz njegovo postojeće ustrojstvo i stupanj centraliziranosti. Kao alternativa postojećem modelu navodila potreba za decentralizacijom, koja je uključivala i mogućnost regionalizacije. Smatralo se da je potrebno uspostaviti decentralizirani model lokalne samouprave, sa jakim lokalnim jedinicama na prvom stupnju i regionalnim jedinicama na drugom stupnju. Sukladno tome, valjalo je i promijeniti postojeći model mjesne samouprave, te ga institucionalno i funkcionalno ojačati, kako bi preuzeo dio decentraliziranih poslova lokalne samouprave. Tako bi se ostvarile tri institucionalne razine, koje su trebale osigurati sveobuhvatnu političku, upravnu i fiskalnu decentralizaciju zemlje. Prvu razinu bi uključivala tijela u okviru mjesne samouprave, drugu lokalne jedinice koje bi bile politipski ustrojene, dok bi treću razinu predstavljala regionalna samouprava sa maksimalno pet regionalnih jedinica. Istovremeno bi ovlasti središnje državne vlasti i državnih tijela bile reducirane. Iako su ova razmišljanja bila snažno prisutna u znanstvenoj i stručnoj javnosti, do njihove realizacije nije došlo. Umjesto toga, pristupilo se u nekoliko krugova reformi postojećeg sustava lokalne samouprave, pa je u tom smislu i dolazilo do promjene postojećeg normativnog okvira vezanog uz organizacijsko ustrojstvo i ovlasti lokalne samouprave. Čini se kako trenutno ne postoji želja da se korjenito reformira sustav lokalne samouprave napuštanjem postojećeg i uspostavom novog modela, nego se više raspravlja o poboljšavanju postojećeg sustava. Obzirom na trenutne društvene okolnosti, koje upućuju na zaključak da ne postoji ozbiljan interes za temeljitu reformu lokalne samouprave od strane glavnih političkih čimbenika, uputno je razmišljati o nekim parcijalnim zahvatima u postojeći sustav lokalne samouprave, kojim bi se eventualno utjecalo na postojeća rješenja i podiglo kvalitetu funkcioniranja nekih lokalnih jedinica. U tom smislu, kao jedno od pitanja pojavljuje se pitanje velikih gradova i ovlasti kojima raspolažu.<sup>1</sup> U raspravi o velikim gradovima nameću se za hrvatske prilike dva temeljna polazišta: koji bi kriteriji u Hrvatskoj mogli uzeti kao temelj za formiranje kategorije velikih gradova te postoji li mogućnost uspostave dodatnih, pomoćnih kriterija, kojima bi se nekim gradovima dao status velikih gradova. U fokusu ovog rada biti će rasprava o mogućnosti formiranja statusa tzv.

---

<sup>1</sup> Ovo pitanje se nerijetko aktualizira i analizira u dnevnom tisku, a jedan od najnovijih novinarskih komentara na ovu temu dao je Jurica Pavičić u svojoj kolumni Vijesti iz Liliputa, u tekstu pod znakovitim nazivom „Splicani sutra ne biraju gradonačelnika, nego Pedra“ (Pavičić, 2022: 27).

velikih gradova u okviru postojećeg sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj, kao i kriterijima koje bi trebalo formirati, da bi neki grad mogao dobiti takav status.

## 2. KRITERIJI ZA ODREĐIVANJE VELIČINE LOKALNIH JEDINICA

Postoje različiti načini određivanja pojma grad, i u tom smislu u teoriji se pokušavaju determinirati kriteriji koji bi jasno odredili kada bi se neko naselje po svojim obilježjima trebalo smatrati urbanom sredinom, koja bi se mogla smatrati gradom. S druge strane, nastoje se odrediti kriteriji kada se neko naselje smatra ruralnom sredinom, koja se po svojim obilježjima može smatrati seoskom općinom.<sup>2</sup> Više je različitih kriterija koji se u tom smislu koriste, ali jedan od najznačajnijih je administrativni, kada je formalno-pravno određenom naselju daje status grada, neovisno o drugim elementima koji su karakteristični za urbani način življenja (Pavić, 2001: 4) Pored ovog kriterija koriste se i drugi, kojima se nastoji napraviti razgraničenje između urbanog i ruralnog načina življenja. Više je različitih autora nastojalo odrediti faktore koji definiraju veličinu lokalne jedinice. Tako I. P. Šeparović analizira sedam faktora koji određuju veličinu lokalnih jedinica, kao i način na koji utječu na njihovu veličinu i formiranje. To su geografski ili prirodni faktor, vremenski faktor, ekonomsko-tehnički faktor, politički faktor, faktor urbanizacije, sociološki faktor i upravni faktor (Šeparović, 1982: 3-56). Geografski ili prirodni polazi od specifične konfiguracije terena kao i njegovih specifičnosti, koje utječu na kompaktnost i međusobnu povezanost područja koje bi trebalo predstavljati teritorij neke lokalne jedinice. Vremenski faktor polazi od društveno-povijesnog konteksta u kojem neka teritorijalna tvorba nastaje, traje i proživljava svoju transformaciju prema stabilnosti, ili pak vremenskim trajanjem se mijenja pa čak s vremenom i nestaje, prelazeći u neke druge upravno-teritorijalne oblike. Ekonomsko-tehnički faktor prvenstveno je usmjeren prema pitanju dinamike razvoja gospodarskih odnosa koju okvir neke teritorijalne jedinice može pružiti određenoj lokalnoj zajednici unutar svojih teritorijalnih okvira. Politički faktor predstavlja element koji definira poziciju i značaj koji lokalna jedinica u procesu obavljanja upravnih službi, koje predstavljaju osnovu za uspostavu kontinuiteta političke vlasti u određenom teritorijalnom okviru. Faktor urbanizacije također utječe na oblikovanje okvira neke teritorijalne jedinice, jer postavlja određene kriterije za obavljanje lokalnih javnih službi, čiji je nastanak i razvoj uvjetovan procesom industrijalizacije, koju prati oblikovanje suvremenih urbanih područja.<sup>3</sup> Sociološki faktor polazi od prirode lokalne zajednice, njezine kulture, običaja, tradicije i načina života. Kompaktnost i društvena homogenost određene lokalne zajednice obično predstavlja osnovu za uspostavu i oblikovanje neke lokalne jedinice, kao teritorijalnog okvira za djelovanje lokalne zajednice. Upravni faktor postavlja pitanje institucionalnih kapaciteta upravnih jedinica za obavljanje određenih upravnih poslova (Pusić, 2002: 113-116). U tom smislu dolazi do razdiobe u procesu obavljanja upravnih poslova između centralnih i lokalnih upravnih tijela. Centralna djeluju kao sastavan dio središnje državne vlasti,

<sup>2</sup> U literaturi se naglašava kako je pitanje teritorijalne organizacije države, kao i kriterija za njezinu uspostavu jedno od najsloženijih pitanja vezanih uz organizacijsko ustrojstvo države, obzirom da se u njezinom projektiranju treba voditi računa o nizu faktora i kriterija racionalnosti (Koprić i suradnici, 2021: 280).

<sup>3</sup> Faktor urbanizacije je jedan od najvažnijih elemenata prilikom određivanja organizacijske strukture lokalnih jedinica, obzirom da o njemu ovisi pristup rješavanju lokalnih upravnih problema vezanih uz pitanja metropolitizacije i organizaciju komunalnih službi (Pavić, 2005: 281-298).

dok lokalna djeluju kao institucionalni okvir za funkcioniranje lokalnih jedinica (Ramljak, 1982: 97-106). Postoje i drugi kriteriji koji se u literaturi navode kao esencijalni za oblikovanje lokalnih jedinica, poput financijskih, političkih, regulatornih, ustavno-pravnih ili teritorijalno-upravnih (Elander, 1991: 31-58). Dodatna klasifikacija faktora za formiranje lokalnih jedinica navodi normativni (u smislu zakonskog definiranja lokalnih jedinica), urbanistički (u smislu kriterija definiranih objektivnim okolnostima življenja lokalne zajednice na određenom području), upravno-teritorijalni (s obzirom na institucionalni kapacitet lokalnih jedinica za obavljanje upravnih službi), numerički (u smislu određenog broja stanovnika) i socioekonomski (u smislu gospodarske snage lokalne zajednice i njezine sposobnosti da osigura obavljanje temeljnih društvenih funkcija) (Pavić, 1999: 23-25). Može se naravno razmišljati i o modernim pristupima teritorijalnom javnom upravljanju, kakvo primjerice predstavlja višestupanjsko upravljanje (Multi-level Governance). Njegova obilježja podrazumijevaju postojanje najmanje triju paralelnih smjerova u kojima se događaju promjene u upravljanju društvenim poslovima. S jedne strane jačaju ovlasti nacionalne i sub-nacionalne razine u procesu upravljanja društvenim poslovima (bottom-up), jer znatan dio javnih poslova na sebe preuzimaju međunarodne ili supra-nacionalne organizacije. S druge strane, jačaju i sub-nacionalne razine upravljanja u odnosu prema središnjoj državnoj vlasti (top-down). Kao treća karakteristika, može se uočiti svojevrsno umnožavanje subjekata koji sudjeluju u procesu oblikovanja javnih politika, u pravcu iznutra prema van (inside-out), na način da se, pored tijela državne uprave, u upravljanje javnim poslovima uključuju i drugi subjekti u društvu, poput subjekata civilnog društva, interesnih i lobističkih skupina, agencija, itd (Đulabić, 2007: 32). Prema europskom shvaćanju višerazinskog upravljanja, središnja država i jedinice lokalne samouprave trebaju surađivati u ostvarenju interesa lokalne zajednice, kako međusobno, tako i s drugim tijelima i institucijama Europske unije, te s drugim državama članicama (Koprić, 2015: 30-31). U tom smislu, na području neke lokalne jedinice djeluju ne samo lokalna tijela i institucije sa samoupravnim djelokrugom, poslova, nego i državna tijela, agencije i druge javne institucije, koje djeluju u okviru svojih ovlasti propisanih posebnim zakonima (Scachel Arjan, 2020: 767-775). Time se postavlja i pitanje širine autonomije lokalnih jedinica u obavljanju društvenih poslova, te mogućnost lokalnih čelnika, biranih od strane lokalne zajednice, da utječu na obavljanje različitih lokalnih poslova, zbog podijeljene nadležnosti s drugim institucijama javne vlasti na državnoj ili naddržavnoj razini (Ivanišević, 2008: 9-190). Zbog toga je pitanje primjene višerazinskog upravljanja uvijek povezano i sa pitanjem decentralizacije obavljanja lokalnih javnih poslova, kao i modela koji bi se primijenio u te svrhe. U tom smislu, postavlja se pitanje organizacijske, ali i financijske i upravne decentralizacije, koja bi pratila političku decentralizaciju države. A upravo pitanja političke decentralizacije ne moraju nužno korelirati s pitanjima financijske i upravne decentralizacije. Politička decentralizacija otvara pitanje autonomije u izboru lokalnih čelnika i njegovu formalnu političku neovisnost od drugih razina političke vlasti (Bakota, 2007: 19-27). Ona je ujedno i pretpostavka za druge oblike decentralizacije. Upravna i financijska decentralizacija je pretpostavka faktične političke neovisnosti od strane drugih razina vlasti, ali ona u pravilu uključuje i pitanje institucionalnih kapaciteta za efektivno obavljanje decentraliziranih poslova i provedbu javnih ovlasti. Shvaćanja o ulozi lokalne samouprave u društvu su razna i mijenjaju se ovisno o povijesnom i društvenom kontekstu u kojem se lokalna samouprava promatra kao politički, društveni i upravni fenomen.

### 3. KRITERIJI ZA ODREĐIVANJE VELIKIH GRADOVA

Kriteriji za određivanje statusa velikih gradova mogu biti različiti, ovisno o tome kako se percipira uloga koju bi veliki gradovi trebali imati u gospodarskom, političkom i društvenom razvoju nekog područja. Na dinamiku njihova razvoja utječu različiti čimbenici, od kojih se posebno mogu izdvojiti kriteriji kao što su razvoj koncepta pametnih gradova, proces urbanizacije, organizacija obavljanja različitih komunalnih djelatnosti za neko područje te prostorno planiranje kao nezaobilazan čimbenik upravljanja prostorom, koji mu treba dati gospodarsku, društvenu i razvojnu dimenziju. Ovi kriteriji u značajnoj mjeri determiniraju parametre koji bi trebali pripomoći određivanju pojma velikog grada.

Kriterij razvoja pametnih gradova uključuje primjenu modernih tehnologija u procesu upravljanja urbanim područjima. Radi se o primjeni različitih tehnoloških rješenja koja integrativno povezuje upravljanje putem interaktivnog sustava putem kojeg se osigurava ostvarivanje političke i društvene participacije građana s jedne i dostupnost javnih usluga od strane lokalnih tijela i institucija s druge strane (Klarić, 2022: 527-546). Implementacija koncepta pametnih gradova uključuje primjenu digitalnih platformi koje trebaju osigurati interaktivnu komunikaciju između pružatelja i davatelja lokalnih javnih usluga u okviru jedinice lokalne samouprave (Boban i Klarić, 2022: 1307-1312). Pored toga, digitalne platforme trebaju omogućiti i političku participaciju građana u svakodnevnom životu lokalnih jedinica, bilo kroz njihovu interakciju s lokalnim političkim institucijama ili tijelima, bilo kroz njihov intenzivan angažman kroz različite oblike mjesne samouprave.

Aspekt urbanizacije predstavlja dodatan element u određivanju pojma velikih gradova, a može ga se definirati temeljem određivanja pojma urbanih i metropolitanskih područja u kontekstu procesa urbanizacije, kao i gospodarskog i društvenog razvoja lokalnih zajednica na nekom prostoru (Clarke Annez i Buckley, 2009: 1-46). Urbana područja se određuju kao dijelovi prostora sa visokom gustoćom stanovništva i snažno razvijenom infrastrukturom (Pusić, 1996: 44), gdje prevladavaju gospodarske djelatnosti koje nisu vezane uz poljoprivrednu aktivnost<sup>4</sup>. Urbana područja nastaju kao rezultat društvenog i gospodarskog razvoja, koje uključuje i razvoj uloge prostornog planiranja u gospodarenju prostorom, gdje urbane cjeline postaju pokretači lokalnog i regionalnog razvoja zajednice (Kuddus i suradnici, 2020). S druge strane, proces urbanizacije pokazuje i reverzibilna obilježja, što je pak došlo do izražaja u nekim područjima SAD-a i Europe.<sup>5</sup>

Dodatan element, povezan s urbanizacijom je i organizacija obavljanja komunalnih djelatnosti, koja je ujedno i sastavni element prostornog planiranja (Allmendinger i Haughton, 2007: 388-391). Upravo je organizacija i obavljanje komunalnih javnih službi važan segment funkcioniranja lokalnih jedinica, bez kojih se ne može zamisliti funkcioniranje suvremenih urbanih područja (Škarica i Giljević, 2016: 97-122). Osim toga, pitanje ekonomičnosti i efikasnosti organizacijskog ustrojstva komunalnih javnih službi velikim dijelom ovisi i o

<sup>4</sup> Urban area: definitions, <https://www.insee.fr/en/metadonnees/definition/c2070> (učitano 15.06.2022)

<sup>5</sup> Poznat je i suprotan proces, tzv. „shrinking cities“ gdje dolazi do depopulacije u metropolitanskom urbanom području, što dovodi do velikih problema kod održavanja urbane infrastrukture (Cutieru, A., Shrinking Cities: The Rise and Fall of Urban Environments, <https://www.archdaily.com/964908/shrinking-cities-the-rise-and-fall-of-urban-environments> (učitano 15.06.2022)); (Bontje, 2005).

teritorijalnom području koje pokrivaju, kao i o ukupnom broju korisnika usluga koje obuhvaćaju (Tewdwr-Jones i suradnici, 2006: 533-551). Harmonizacija obavljanja lokalnih javnih službi i prostornog planiranja obuhvaćena je implementacijom načela dobre uprave kao suvremene upravne doktrine u sustav prostornog planiranja lokalnih jedinica i urbanih područja. Njihova implementacija treba pridonijeti razvoju institucionalnih kapaciteta jedinica lokalne samouprave, te dinamizirati razvoj lokalne zajednice. Lokalne jedinice time trebaju postati pokretači razvoja područja koje je s njima atrakcijski povezano (Virtudes, 2016: 1710-1714).

#### 4. VELIKI GRADOVI U HRVATSKOJ PREMA ZAKONSKIM KRITERIJIMA – ANALIZA STANJA

Prema zakonskim kriterijima, u Republici Hrvatskoj se pojam grada određuje temeljem njegove veličine. Tako se u čl. 19a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi određuje kako su veliki gradovi jedinice lokalne samouprave koje su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja, a koji imaju više od 35.000 stanovnika. Pored njih, status velikih gradova imaju i gradovi koji su sjedišta županija. Oni u svom samoupravnom djelokrugu obavljanju poslove od lokalnog značaja, kojima se ostvaruju lokalne potrebe građana koji žive u lokalnoj zajednici koju obuhvaćaju tako ustrojene lokalne jedinice. Veliki gradovi tako obavljaju poslove poput uređenja naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području, održavanje javnih cesta, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, kao i drugih akata vezanih za gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja, kao i ostale poslove sukladno posebnim zakonima. Lokalne jedinice koje imaju status velikih gradova na svom području mogu obavljati poslove iz djelokruga županija.

U dolje navedenoj tablici daje se popis većih hrvatskih gradova, prema popisu stanovništva iz 2021. godine, poredani od većeg prema manjem broju stanovnika<sup>6</sup>:

Grad	Broj stanovnika
Zagreb	769.944
Split	161.312
Rijeka	108.622
Osijek	96.848
Zadar	70.829
Velika Gorica	61.198
Pula	52.411
Karlovac	49.594
Varaždin	43.999
Šibenik	42.589

<sup>6</sup> Izvor: Popis 2021, <https://popis2021.hr/> (preuzeto 15.svibnja 2022.)



Dubrovnik	41.671
Slavonski Brod	41.083
Sisak	40.185
Kaštela	37.957
Samobor	37.481
Bjelovar	36.433
Vinkovci	31.057
Čakovec	27.266
Solin	24.912
Sinj	23.574
Požega	22.364

Temeljem provedenog popisa stanovništva, ukupno 16 hrvatskih gradova po zakonskom kriteriju broja stanovnika od 35.000 ili više, zadovoljava status velikih gradova. Ostali gradovi status mogu imati jedino ukoliko su sjedišta županija.

U dolje navedenoj tablici daje se popis većih hrvatskih gradova, prema popisu stanovništva iz 2021. godine, poredani su gradovi koji su sjedišta županija od većeg prema manjem broju stanovnika:

Županija	Grad sjedište županije	Broj stanovnika grada sjedišta županije	Ukupan broj stanovnika u županiji
Zagrebačka	Zagreb	769.944	301.206
Zagreb	Zagreb	769.944	769.944
Splitsko-dalmatinska	Split	161.312	425.412
Primorsko-goranska	Rijeka	108.622	266.503
Osječko-baranjska	Osijek	96.848	259.481
Zadarska	Zadar	70.829	160.340
Karlovačka	Karlovac	49.594	112.596
Varaždinska	Varaždin	43.999	160.264
Šibensko-kninska	Šibenik	42.589	96.624
Dubrovačko-neretvanska	Dubrovnik	41.671	115.862
Brodsko-posavska	Slavonski Brod	41.083	130.782
Sisačko-moslavačka	Sisak	40.185	140.549
Bjelovarsko-bilogorska	Bjelovar	36.433	102.295
Koprivničko-križevačka	Koprivnica	28.666	101.661
Međimurska	Čakovec	27.266	105.863
Vukovarsko-srijemska	Vukovar	23.536	144.438
Požeško-slavonska	Požega	22.364	64.420
Virovitičko-podravka	Virovitica	19.366	70.660

Krapinsko-zagorska	Krapina	11.553	120.942
Ličko-senjska	Gospić	11.464	42.893
Istarska	Pazin	8.306	195.794

Radi komparacije daje se pregled županija u odnosu na broj stanovnika, od većeg prema manjem broju stanovnika:

Županija	Broj stanovnika
Zagreb	769.944
Splitsko-dalmatinska	425.412
Zagrebačka	301.206
Primorsko-goranska	266.503
Osječko-baranjska	259.481
Istarska	195.794
Zadarska	160.340
Varaždinska	160.264
Vukovarsko-srijemska	144.438
Sisačko-moslavačka	140.549
Brodsko-posavska	130.782
Krapinsko-zagorska	120.942
Dubrovačko-neretvanska	115.862
Karlovačka	112.596
Međimurska	105.863
Bjelovarsko-bilogorska	102.295
Koprivničko-križevačka	101.661
Šibensko-kninska	96.624
Virovitičko-podravaska	70.660
Požeško-slavonska	64.420
Ličko-senjska	42.893

Navedeni statistički pokazatelji ukazuju kako se zakonska definicija velikih gradova u najvećoj mjeri poklapa sa gradovima koji su sjedišta županija, ali ujedno i predstavljaju urbane cjeline veće od 35.000 stanovnika, što predstavlja drugi, alternativni kriterij za određivanje statusa velikih gradova. U tom smislu, 8 gradova koji su sjedište županija ne ispunjavaju ujedno kriterij veličine po broju stanovnika (Gospić, Koprivnica, Čakovec, Vukovar, Požega, Virovitica, Krapina i Pazin). Ostali gradovi, pored toga što su sjedišta županija, ispunjavaju i kriterij veličine prema broju stanovnika. Što se pak tiče Zagrebačke županije, iako joj je sjedište Zagreb, vode se rasprave o tome da se neki od većih gradova s područja županije (poput Velike Gorice ili Samobora) odredi za njezino sjedište, jer se drži da bi takvo rješenje bilo logičnije. Status velikih gradova uvodi se prvi put novelom Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. godine, te se smatra u prvom redu rezultatom političkog pristupa, iako se u značajno mjeri poklapa upravni kriterij sa urbanističkim kriterijem pojma velikog grada, onako kako je to uređeno temeljem samog Zakona (Koprić, 2010: 941-959). U tom smislu

uvodeni su na poticaj i u okviru suradnje sa USAID-om (Mikelsons, 2007: 595 – 604). Prijedlozi koji idu za reformom sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj uključuju i pitanje sjedišta tako reformiranih lokalnih jedinica, kao budućih nositelja društvenog i gospodarskog razvoja lokalnih zajednica (Škunca, 2015: 183-190).

## 5. ZAKONSKO UREĐENJE VELIKIH GRADOVA

Prema čl. 19a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, veliki gradovi su jedinice lokalne samouprave koje su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja i koji imaju više od 35.000 stanovnika. Oni obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana i to osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području, održavanje javnih cesta, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja, kao i ostale poslove sukladno posebnim zakonima. Prema odredbi čl. 19a st.3 Zakona, posebnim zakonima odredit će se poslovi obavljanje kojih su veliki gradovi dužni organizirati te poslovi koje mogu obavljati.

Za komparaciju sa čl. 19a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, mogu poslužiti odredbe zakona o Gradu koje uređuju djelokrug ovlasti Grada Zagreba, kao lokalne jedinice. Tako Grad Zagreb, temeljem odredbi čl. 4. Zakona o Gradu Zagrebu, u okviru svog samoupravnog djelokruga, obavlja poslove iz djelokruga grada i djelokruga županije te druge poslove sukladno zakonu. Time Zagreb, kao lokalna jedinica, dobiva status županije, te dodatne ovlasti na svom području koje ga čine neovisnim od tijela Zagrebačke županije. Međusobni odnosi između Grada Zagreba i Zagrebačke županije uređeni su čl. 19., 20. i 21. Zakona o Gradu Zagrebu. Temelj suradnje je međusobni sporazum, čiju institucionalizaciju osigurava zajedničko vijeće Grada Zagreba i Zagrebačke županije, koje se ustrojava sukladno ključu iz čl. 20. Zakona o Gradu Zagrebu. Iz odredbi proizlazi kako je odnos zasnovan na međusobnoj ravnopravnosti i načelnoj institucionalnoj neovisnosti Gradskih i Županijskih tijela. Suradnja se ostvaruje na onim područjima koja po prirodi stvari traže zajednički pristup i rješenja, a to su najčešće komunalne i druge djelatnosti za koja je potrebna međusobna koordinacija između Gradskih i Županijskih institucija. Odredbe čl. 19. omogućuju Gradu Zagrebu samostalno obavljanje svih poslova iz djelokruga lokalne i područne (regionalne) samouprave na svom području, kao i izravnu komunikaciju sa središnjim državnim tijelima u rješavanju upravnih problema na svom području. Time se na institucije Grada Zagreba prenose veće ovlasti nego je to slučaj kod drugih jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj, ali se istovremeno se pred njih stavlja i veći stupanj odgovornosti u obavljanju lokalnih javnih poslova. Zbog toga je Grad Zagreb, već od same uspostave novog hrvatskog sustava lokalne samouprave, bio u specifičnoj poziciji u odnosu na ostale jedinice lokalne samouprave koje su lokalne ovlasti dijelile sa županijama. S druge strane, Grad Zagreb je najveća jedinica lokalne samouprave, a ujedno je i glavni grad Hrvatske, pa je u tom smislu i naglašavana njegova specifičnost u odnosu na ostale jedinice lokalne samouprave, uz dodatno shvaćanje kako Zagreb u organizacijskom smislu ima i institucionalni kapacitet za obavljanje svih lokalnih poslova na svom području. Uvođenje

instituta velikih gradova u hrvatski sustav lokalne samouprave trebalo bi promatrati kao pokušaj da se položaj drugih velikih jedinica lokalne samouprave približi statusu Zagreba, te ojačaju njihovi institucionalni potencijali za obavljanjem šireg kruga lokalnih poslova, koje su dotad obavljala ili tijela državne uprave ili županije kao jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Ipak, status Zagreba ostaje i dalje jedinstven u hrvatskom sustavu lokalne samouprave, obzirom da drugi gradovi koji uživaju status velikih gradova, nemaju ovlasti županija, kao i autonomiju djelovanja u obavljanju dijela lokalnih poslova na svom području, nego ovise o županijskim institucijama, nadležnim za njihovo obavljanje.

## 6. ULOGA MJESNE SAMOUPRAVE U VELIKIM GRADOVIMA

Važnu ulogu u obavljanju lokalnih poslova mogla bi imati mjesna samouprava, kao oblik obavljanja lokalnih poslova koji se organizira u okviru postojećih jedinica lokalne samouprave.

Općenito uzevši, uloga koju mjesna samouprava ima, ovisi o prvom redu o organizacijskom ustrojstvu lokalne samouprave, kao i stupnju centralizacije odnosno decentralizacije koji prevladava u upravno-teritorijalnom i političkom ustrojstvu neke države (Hlepas i suradnici, 2018: 1-24). Ukoliko je stupanj decentralizacije obavljanja lokalnih poslova značajan, a lokalne jedinice imaju dovoljan kapacitet za obavljanje širokog kruga lokalnih poslova, onda se i pojavljuje osnova da dio lokalnih poslova od neposrednog interesa za život građana u lokalnoj zajednici preuzmu pojedini organizacijski oblici mjesne samouprave (Klarić, 2021: 1035-1053). Ukoliko je stupanj decentralizacije obavljanja društvenih poslova ograničen, a lokalne jedinice nemaju razvijen institucionalni kapacitet za njihovo obavljanje, onda je i prostor za razvoj mjesne samouprave sužen, jer jednostavnije lokalne poslove u pravilu obavljaju jedinice lokalne samouprave, dok složeniji društveni poslovi u pravilu ostaju u nadležnosti tijela državne uprave ili pak drugih javnih institucija (Vukojičić Tomić i Manojlović, 2019: 59-77).

Osnova za obavljanje lokalnih poslova od strane mjesne samouprave je upravno-teritorijalno ustrojstvo te veličina lokalnih jedinica. Ukoliko su jedinice lokalne samouprave veće, onda obično imaju i značajniji institucionalni karakter za obavljanje šireg kruga lokalnih poslova (Navarro i Pano, 2018: 227-246). Samim time, otvara se i prostor za značajniji razvoj mjesne samouprave, koji ovisi i o pravnoj podlozi za njezino uređenje u okviru organizacijske strukture velikih gradova. Promatrajući ulogu mjesne samouprave u drugim zemljama, može se uočiti kako njezin značaj u velikoj mjeri ovisi o veličini lokalnih jedinica u okviru kojih djeluje (Manojlović Toman i suradnici, 2019: 185-210). Tako je u velikim jedinicama lokalne samouprave snažno izražen njezin značaj, jer mjesna samouprava ne samo da obavlja dio poslova od neposrednog značaja za svakodnevni život zajednice, nego ujedno predstavlja i sponu između lokalne zajednice, kao i lokalnih tijela i institucija. Na razini mjesne samouprave, kao neposrednog oblika sudjelovanja građana u životu lokalne zajednice, moguće su različite inicijative i aktivnosti koje su usmjerene ka poboljšanju života u lokalnoj zajednici i općenito lokalnom razvoju. Tako prostor mjesne samouprave, kao teritorijalni okvir za interakciju u lokalnoj zajednici, može predstavljati inicijalnu osnovu za pokretanje različitih političkih, gospodarskih i društvenih aktivnosti općenito, te dinamizirati razvoj velikih lokalnih jedinica (Swianiewicz, 2018: 167-192).

Mjesna samouprava u Hrvatskoj uređena je odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakona o gradu Zagrebu. Njezino detaljnije uređenje, kao i ovlasti kojima raspolaže prepuštene su jedinicama lokalne samouprave, koje su u tome potpuno autonomne. Time se lokalnim jedinicama institut mjesne samouprave prepušta kao alat za dodatno upravljanje lokalnim javnim poslovima, ovisno o svom institucionalnom kapacitetu. Manje jedinice lokalne samouprave općenito slabije koriste mjesnu samoupravu, jer i same imaju ograničeni institucionalni kapacitet za obavljanje lokalnih poslova (Klarić, 2022: 93-112).<sup>7</sup> Veće jedinice lokalne samouprave imaju snažnije razvijenu lokalnu samoupravu, sa značajnijom ulogom u obavljanju lokalnih poslova od neposrednog interesa za lokalnu zajednicu. Ujedno mjesna samouprava ima značajnu ulogu u pokretanju gospodarskih, komunalnih, društvenih i političkih inicijativa u zajednici, obzirom da je svojim ustrojstvom najbliža građanima u lokalnoj zajednici. U manjim jedinicama lokalne samouprave ova uloga mjesne samouprave manje dolazi do izražaja, obzirom da su one zbog svoje veličine i broja stanovnika bliže građanima u svom svakodnevnom djelovanju.

Razvojem kategorije velikih gradova, koji bi imali snažniji institucionalni kapacitet za obavljanje različitih upravnih poslova, otvara se prostor i za snažniju prisutnost mjesne samouprave u njima. U slučaju uspostave ovog oblika lokalne samouprave značajan dio poslova od neposrednog interesa za stanovnike lokalne zajednice mogao bi se delegirati na tijela i institucije koje djeluju na razini mjesne samouprave. U tom slučaju bi mjesna samouprava, kao najbliži oblik obavljanja društvenih poslova, imala puno važniju ulogu u lokalnom životu zajednice, te pridonijela snažnijoj participaciji građana u lokalnim političkim, gospodarskim i društvenim procesima.

## **7. ZAKLJUČAK**

Organizacijsko ustrojavanje i ovlasti velikih gradova u okviru sustava lokalne samouprave predstavljaju jedno od pitanja koja se aktualiziraju s vremena na vrijeme u političkim, znanstvenim i stručnim krugovima u Hrvatskoj. Mišljenja i stajališta o ovoj temi mogu biti različita, a najčešće su determinirana stajalištem o tome kakav je sustav lokalne samouprave Hrvatskoj potreban. Ukoliko se želi napraviti cjelovita i sveobuhvatna reforma lokalne samouprave, teško je razmišljati o definiranju položaja i uloge velikih gradova bez cjelovitog sagledavanja kompletne organizacijske strukture sustava lokalne samouprave u okviru hrvatske javne uprave. Ukoliko se pođe od toga da u ovom trenutku ne postoji kritična masa koja bi pokrenula cjelovitu reformu lokalne samouprave, onda se pitanje velikih gradova može sagledavati jedino parcijalno, kao jedan od mogućih manjih reformskih mjera kojima bi se pokušao poboljšati sustav lokalne samouprave. Ova bi mjera trebala poboljšati funkcioniranje velikih lokalnih jedinica, koje predstavljaju regionalne urbane, gospodarske, kulturne i društvene centre, koji su pokretači šireg razvoja urbanog područja u čijem se središtu nalaze. Takvih je centara u Hrvatskoj najmanje četiri, od kojih jedan predstavlja glavni grad države sa posebnim zakonom koji uređuje njegovo organizacijsko ustrojstvo i ovlasti.

---

<sup>7</sup> Klarić, Mirko, Development of Sub-Municipal Government in South-Eastern European Countries, *Pravni vjesnik*, Vol 38, No 1, 2022., str. 93-112.

Ovaj se rad bavio općenito ulogom velikih gradova kao i kriterijima koji služe za njihovo definiranje te razlikovanje u odnosu na druge jedinice lokalne samouprave. Posebno pitanje predstavlja mogućnost implementacija tih kriterija na velike jedinice lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj.

Obzirom da je pitanje statusa velikih gradova dijelom determinirano i veličinom same države, očito je da će se u Hrvatskoj velikim gradovima smatrati i oni gradovi koji bi u europskim ili svjetskim razmjerima spadali u kategoriju srednjih ili manjih gradova. S druge strane, potrebno je i u Hrvatskoj odrediti granicu u smislu koje se lokalne jedinice mogu smatrati velikim gradovima. Temeljni kriteriji koji su se pri tome nametnuli su stupanj urbanizacije, broj stanovnika i institucionalni kapacitet lokalnih jedinica u obavljanju različitih upravnih poslova na svom području. Dodatno pitanje predstavlja položaj mjesne samouprave kao i njezina organizacijska struktura u velikim gradovima, koja bi trebala imati kapacitet samostalnog obavljanja lokalnih poslova od neposrednog značaja za funkcioniranje lokalne zajednice. Tako bi mjesna samouprava bila sastavni dio institucionalnog kapaciteta za obavljanje upravnih poslova te aktivan čimbenik u participaciji građana u životu lokalne zajednice.

Status velikih gradova tako bi trebao doprinijeti jačanju njihovih javnih ovlasti, te proširiti djelokrug nadležnosti koje su ovlaštene obavljati. Obzirom da raspoložu sa snažnijim institucionalnim kapacitetom, koji uključuje snažniju personalnu i materijalnu komponentu koja im stoji na raspolaganju, moglo bi se zaključiti da bi efikasnije, brže i jeftinije obavljali čitav niz lokalnih javnih poslova nego je to sada slučaj. Iako je teško procijeniti učinak uvođenja tih mjera, moglo bi se zaključiti kako bi jačanje ovlasti velikih gradova vjerojatno dovelo do određenog poboljšanja rada velikih gradova, pa time i lokalne samouprave u cjelini. Koliko bi to poboljšanje uistinu i bilo, teško je ocijeniti bez analize stanja u lokalnim jedinicama koje uživaju status velikih gradova sukladno postojećem zakonskom okviru i propisima koji ga reguliraju.

## LITERATURA

1. Allmendinger, P. M. – Haughton, G. (2007.) Growth and social infrastructure in spatial planning. *Town & Country Planning*. br. 76/11, pp. 388-391.
2. Bakota, B. (2007.) Problemi primjene načela supsidijarnosti, Osijek, Pravni fakultet Osijek.
3. Boban, M. – Klarić, M. (2022) Split Smart City – Future Perspective and Development Possibilities, Opatija, 45th jubilee international convention MIPRO, str. 1307. – 1312.
4. Bontje, M. (2005.), "Facing the challenge of shrinking cities in East Germany: The case of Leipzig". *GeoJournal*, Vol 61., br. 1., str. 13 – 21. doi:10.1007/sgejo-004-0843-7.
5. Clarke Annez, P. – Buckley, R. M. (2009.) Urbanization and Growth: Setting the Context, u Spence, M. – Clarke Annez, P. – Buckley, R. M. (ur.), *Urbanization and Growth*, Washington, Commission on Growth and Development, str. 1. – 46.
6. Cutieru, A. (2021.) Shrinking Cities: The Rise and Fall of Urban Environments, <https://www.archdaily.com/964908/shrinking-cities-the-rise-and-fall-of-urban-environments> (učitano 15.06.2022)

7. Đulabić, V. (2007.) Regionalizam i regionalna politika, Zagreb, Društveno veleučilište u Zagrebu.
8. Elander, I. (1991.) Analysing Central-Local Government Relations in Different Systems: A Conceptual Framework and Some Empirical Illustrations, Scandinavian Political Studies, br. 1., vol 14., str. 31. – 58.
9. Hlepas, N. – Kersting, N. – Kuhlmann, S. – Swianiewicz, P. – Teles, F. (2018.) Introduction: Decentralization Beyond the Municipal Tier u Hlepas, Nikos – Kersting, Norbert – Kuhlmann, Sabine – Swianiewicz, Pawel – Teles, Filipe. Sub-Municipal Governance in Europe: Decentralization Beyond the Municipal Tier, Palgrave Macmillan, str. 1. – 24.
10. Ivanišević, S. (2008.) Izvršne institucije u lokalnoj samoupravi, Zagreb, Institut za javnu upravu.
11. Klarić, M. (2021.) Decentralization and Sub-Municipal Government in South-Eastern European Countries, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol 58, No 4, str. 1035. – 1053.
12. Klarić, M. (2022.) Development of Sub-Municipal Government in South-Eastern European Countries, Pravni vjesnik, vol 38., br 1., str. 93. – 112.
13. Klarić, M. (2022.) „Smart City“ Concept as a Possible Answer to New Challenges in Post-Covid Era, u Petrašević, T. Duić, D., The recovery of the EU and strengthening the ability to respond to new challenges – legal and economic aspects, ECLIC 6, EU and Comparative Law Issues and Challenges Series, Osijek, Faculty of Law Osijek, str. 527. – 546.
14. Koprić, I. (2010.) Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, god. 10, br. 4., str. 941. – 959.
15. Koprić, I. (2015.) Teritorijalna organizacija Hrvatske: prema novom uređenju, u Barbić, J.(ur.): Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske, Zagreb, HAZU, str. 21. – 44.
16. Koprić, I. – Marčetić, G. – Musa, A. – Đulabić, V. – Lalić Novak, G. (2021.) Upravna znanost, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu.
17. Kuddus, A. – Tynnan, E. – McBride, E. (2020), Urbanization: a problem for the rich and the poor?, Public Health Reviews, Vol 41., br. 1., DOI: 10.1186/s40985-019-0116-0
18. Manojlović Toman, R. – Vukojičić Tomić, T. – Koprić, I. (2019.) Neuspješna europeizacija hrvatske mjesne samouprave: nedovoljna atraktivnost ili loše institucionalno oblikovanje, Godišnjak Akademije pravnih znanosti, br. X/1: str. 185 – 210.
19. Mikelsons, M. (2007.) A Decentralization Paradigm and the Legacy of USAID’s Local Government Reform Project in Croatia, Hrvatska javna uprava, god. 7., br. 3, str. 595. – 604.
20. Navarro, C. – Pano, E. (2018.) Rural and Urban Sub-municipal Governance in Spain: The Contrasting Worlds of Liliput and Brobdingnag, u Hlepas, Ni. – Kersting, N. – Kuhlmann, S. – Swianiewicz, P. – Teles, F., Sub-Municipal Governance in Europe: Decentralization Beyond the Municipal Tier, Palgrave Macmillan, str. 227. – 246.
21. Pavičić, J. (2022) Splićani sutra ne biraju gradonačelnika, nego Pedra, Zagreb, Jutarnji list, br. 8569.
22. Pavić, Ž. (2001.) Od antičkog do globalnog grada, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu.

23. Pavić, Ž. (2005.) Upravni problemi grada, u Koprić, I. (ur.). Javna uprava. Nastavni materijali, Zagreb, Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, str. 281. – 298.
24. Popis 2021 (2022.), <https://popis2021.hr/> (preuzeto 15.svibnja 2022.)
25. Pusić, E. (1996.) Nauka o upravi, Zagreb, Školska knjiga.
26. Pusić, E. (2002.) Upravljanje u suvremenoj državi, Zagreb, Društveno veleučilište u Zagrebu.
27. Ramljak, M. (1982.) Centralna i lokalna uprava u razvoju, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu.
28. Scahel, A. H. (2020.) Multi level governance in a Europe with the regions, *The British Journal of Politics and International Relations*, vol 22, br. 4, str. 767. – 775.
29. Swianiewicz, P. (2018.) New Experiments of Maintenance of Old Traditions? Dual System of Sub-municipal Units in Poland u Hlepas, N. – Kersting, N. – Kuhlmann, S. – Swianiewicz, P. – Teles, F.. *Sub-Municipal Governance in Europe: Decentralization Beyond the Municipal Tier*, Palgrave Macmillan, str. 167. – 192.
30. Šeparović, I. P. (1982.) Faktori koji određuju veličinu lokalnih zajednica, u Hrženjak, J. – Perko Šeparović, I. *Organizacija teritorija i samoupravljanje*, Zagreb, Informator, str. 3. – 56.
31. Škarica, M. – Giljević, T. (2016) *Inter-Municipal Cooperation in Local Service Provision: Comparative Trends and Regulatory Frameworks*, u Lhomme, Didier - Musa, Anamarija - De La Rosa, Stephane. *Good Local Governance: Application of European standards for local public services in France and Croatia*, Larcier, Bruylant, str. 97. – 122.
32. Škunca, S. (2015.) Koliko su hrvatski veliki gradovi doista veliki, u Smolčić Jurdana, D. – Koružnja, B. – Holjevac, A. (ur.): *Prostorno planiranje kao čimbenik razvoja u županijama*, Rijeka, Zavod za prostorno uređenje Primorsko-goranske županije, str. 183. – 190.
33. Tewdwr-Jones, M., Morphet, J. and Allmendinger, P. M. (2006.) The contested strategies of local governance: community strategies, development plans, and local government modernisation. *Environment and Planning A*, vol 38., br. 3., str. 533-551., <https://doi.org/10.1068/a37308>.
34. Urban area: definitions, <https://www.insee.fr/en/metadonnees/definition/c2070> (učitano 15.06.2022)
35. Virtudes, A. (2016.) ‘Good’ Governance Principles in Spatial Planning at Local Scale, *Procedia Engineering* 161, str. 1710. – 1714., <https://doi.org/10.1016/j.proeng.2016.08.650>.
36. Vukojičić Tomić, T. – Manojlović, R. (2019.) Role of the Sub-Municipal Government in Croatia – Learning From a Positive Experience, *Review of European and Comparative Law*, Vol. 39, str. 59 – 77.
37. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 36/2009, 125/2008, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 123/2017, 98/2019, 144/2020.
38. Zakon o Gradu Zagrebu, Narodne novine br. 62/2001, 125/2008, 36/2009, 119/2014, 98/2019, 144/2020.



**RAZVOJ URBANIH PODRUČJA U VUKOVARSKO-SRIJEMSKOJ ŽUPANIJI  
PROVEDBOM MEHANIZMA INTEGRIRANIH TERITORIJSKIH ULAGANJA**

**DEVELOPMENT OF URBAN AREAS IN VUKOVAR-SRIJEM COUNTY BY  
IMPLEMENTING THE MECHANISM OF INTEGRATED  
TERRITORIAL INVESTMENTS**

**Jasna Kolar, univ. spec. oec., v. pred.**

Hrvatski zavod za zapošljavanje Područni ured Vukovar

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

**doc. dr. sc. Željko Sudarić, prof. v. š.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

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

**Sažetak**

Novi društveno-politički izazovi nameću ideju urbane politike za opće dobro ističući važnost gradova, kao stabilizatora šireg ruralnog područja koji trebaju pružiti jednake mogućnosti za sve, doprinosti borbi za zaštitu okoliša te osigurati radna mjesta i poticajno okruženje za inovacije. Nacionalna razvojna strategija RH do 2030., kao jedan od prioriteta teritorijalnog razvoja, definira i razvoj pametnih i održivih gradova te unaprjeđenje pozicije regionalnog gospodarstva u globalnim lancima vrijednosti. Povećanjem sredstava EU za održivi urbani razvoj otvorile su se mogućnosti za definiranje novih urbanih područja koja mogu koristiti Mehanizam integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU mehanizam). Nova financijska perspektiva EU za razdoblje 2021.-2027. predviđa, na temelju iskustava iz prethodnog financijskog razdoblja, korištenje ITU mehanizma za ukupno 22 hrvatska grada. Ovaj fleksibilni mehanizam, kao instrument EU za korištenje strukturnih i investicijskih fondova, daje odgovor na različite teritorijalne potrebe definiranog urbanog područja imajući u vidu ciljeve Kohezijske politike i njene povezanosti sa strategijom Europa 2020. Preduvjeti korištenja ITU mehanizma su definirani teritorij i strategija integriranog teritorijalnog ulaganja, paket aktivnosti koje treba provesti te definirani oblici upravljanja. Cilj rada je prikazati proces uspostave urbanog područja i korištenja ITU mehanizma u financijskom razdoblju 2021.-2027. u gradovima Vukovaru i Vinkovcima kao gospodarskim, kulturnim, zdravstvenim, prometnim i znanstvenim urbanim središtima VSŽ.

**Ključne riječi:** *integrirana teritorijalna ulaganja, regionalna gospodarstva, urbana područja, Vukovarsko-srijemska županija.*

**Abstract**

New socio-political challenges impose the idea of urban policy for the common good, emphasizing the importance of cities as stabilizers of the wider rural area that should provide equal opportunities for all, contribute to the fight against the environment and provide jobs and a stimulating environment for innovation. The National Development Strategy of the Republic of Croatia until 2030., as one of the priorities of territorial development, defines the development of smart and sustainable cities and the improvement of the position of the regional

economy in global value chains. Increasing EU funding for sustainable urban development has opened up opportunities to define new urban areas that can benefit from the Integrated Territorial Investment Mechanism (ITU). New EU financial perspective for the period 2021.-2027. envisages, based on experiences from the previous financial period, the use of the ITU mechanism for a total of 22 Croatian cities. This flexible mechanism, as an EU instrument for the use of structural and investment funds, responds to the different territorial needs of a defined urban area, having in mind the objectives of Cohesion Policy and its connection with the Europe 2020 strategy. Prerequisites for using the ITU mechanism are a defined territory and an integrated territorial investment strategy, a package of activities to be implemented and defined forms of governance. The aim of this paper is to present the process of establishing an urban area and using the ITU mechanism in the financial period 2021.-2027. in the cities of Vukovar and Vinkovci as economic, cultural, health, traffic and scientific urban centres of VSC.

**Keywords:** *integrated territorial investments, regional economies, urban areas, Vukovar-Srijem County.*

## 1. UVOD

Urbana područja susreću se sa sve većim utjecajem klimatskih promjena, globalizacije, neodržive urbanizacije i gubitka prirodnog kapitala, što za posljedicu ima smanjenje kvalitete života. Kako bi se odgovorilo sve većim izazovima koje donosi razvoj urbanih područja, na razini EU, pokrenut je mehanizam pod nazivom Integrirana teritorijalna ulaganja (ITU mehanizam) koji je u RH prvi puta korišten u razdoblju 2014.-2020. za osam urbanih područja. Za provedbu mjera održivog urbanog razvoja putem ITU mehanizma u navedenom razdoblju bilo je na raspolaganju 345,35 milijuna eura. Za novo financijsko razdoblje 2021.-2027., temeljem prepoznatih prednosti teritorijalnog pristupa i provedbe Projekta Slavonija, Baranja i Srijem, RH je proširila ITU mehanizam na 22 grada sa 192 općine. Navedni ITU mehanizam provodit će se kroz peti cilj Kohezijske politike 2021.-2027. *Europa bliža građanima*, a financiranje je moguće u brownfield<sup>1</sup>, kulturnu baštinu, turizam, čisti i pametni gradski promet, pilot projekte, energetsku učinkovitost, zelenu infrastrukturu, višenamjensku infrastrukturu i poduzetništvo. Alokacija za njegovu provedbu iznosi 679 milijuna eura, odnosno 5,16 milijardi kuna od čega su 4,94 milijarde kuna bespovratna sredstva. U radu će biti prikazan pregled strateških dokumenata na EU i nacionalnoj razini, koji predstavljaju okvir za provedbu ITU mehanizma, te ITU mehanizam u financijskom razdoblju 2014.-2020. i u novoj financijskoj perspektivi 2021.-2027. Nastavno na pravni okvir ITU mehanizma bit će prikazan proces uspostave urbanih područja u VSŽ: Urbanog područja Vukovar (UP Vukovar) i Urbanog područja Vinkovci (UP Vinkovci).

---

<sup>1</sup> Brownfield lokacije predstavljaju naslijeđe prosperitetne faze industrijske aktivnosti. Ukoliko su takve lokacije koje su zapuštene ili nedovoljno iskorištene nalaze unutar urbanih područja, iste imaju štetan učinak na kvalitetu života tog urbanog područja te je stoga potrebno intervenirati kako bi ih se vratilo u uporabu odnosno ponovno integriralo u ekonomski ciklus. (G. Pahlen & S. Glöckner, 2004).

## 2. PRAVNI OKVIR ZA REGIONALNI I ODRŽIVI URBANI RAZVOJ

Interdisciplinarni i međusektorski pristup te suradnja između različitih subjekata preduvjeti su za rješavanje problema regionalnog razvoja. Kako bi se postigli ciljevi Kohezijske politike<sup>2</sup> i odgovorilo na različite razvojne potrebe u svim regijama EU-a u razdoblju 2014.-2020. bilo je izdvojeno 351,8 milijardi eura dok je za razdoblje 2021. – 2027. izdvojeno 392 milijarde eura, što je gotovo trećina ukupnog proračuna EU-a za navedeno razdoblje. Ključni politički okvir za održivi urbani razvoj u Europi, promičući ideju urbane politike za opće dobro, daje **Nova Povelja iz Leipziga** iz studenog 2020., koja naglašava kako ostvarenje pravednih, zelenih i produktivnih gradova između ostalog podrazumijeva i pristup na identitetu mjesta (*place-based approach*). Nova povelja iz Leipziga u provedbi se oslanja na postojeće financijske instrumente i EU programe koji se odnose na urbana pitanja kao što je **Urbana agenda za EU**, koja predstavlja ključni dokument za uspostavu pristupa izazovima urbanog razvoja te kroz višerazinsko upravljanje i participativni pristup jača urbanu dimenziju EU politike. Sadržajni dio pravnog okvira način je na koji EU osigurava zajednički smjer gospodarskog razvoja sukladno postavljenim prioritetima koje je zemlja članica dužna prenijeti u nacionalni, pravni i strateški okvir. Krovni strateški dokument RH za provedbu ITU mehanizma je **Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. (NRS)** kojom se dugoročno usmjerava razvoj društva i gospodarstva u svim važnim pitanjima za RH. Ostvarenju vizije „*Hrvatske kao konkurentne, inovativne i sigurne zemlje prepoznatljivog identiteta i kulture, zemlje očuvanih resursa, kvalitetnih životnih uvjeta i jednakih prilika za sve*“ (NRS,2021:5) pridonijet će postizanje 13 postavljenih strateških ciljeva i usklađena provedba politika u četiri razvojna smjera. Upravo četvrti razvojni smjer, *Ravnomjeran regionalni razvoj*, NRS-a definira „*ravnomjeran regionalni razvoj kao nezaobilaznu sastavnicu održivog i trajnog rasta, demografskog oporavka i smanjivanja socijalnih razlika.*“ (NRS, 2021:29). „*Podupiranjem teritorijalnih strategija, vođenih na regionalnoj razini, te poticajnim mjerama za aktivaciju svih neiskorištenih potencijala, omogućit će se ravnomjerniji regionalni razvoj te pridonijeti boljem standardu i kvaliteti života svih dijelova Hrvatske, kao i jačati regionalna konkurentnost i uloga gradova u policentričnom razvoju urbanih područja.*“ (NRS,2021:29). **Zakon o regionalnom razvoju RH (ZRR)** je dokument politike regionalnog razvoja, kojim se kao njen cilj definira stvaranje uvjeta koji će svim dijelovima zemlje omogućavati jačanje konkurentnosti i realizaciju vlastitih razvojnih potencijala kroz poticanje teritorijalne suradnje te učinkovito korištenje sredstava strukturnih i investicijskih fondova EU namijenjenih regionalnom i urbanom razvoju (ZRR, 2014).

## 3. ANALIZA I EFEKTI ULAGANJA PROVEDENIH PROJEKTA IZ ITU MEHANIZMA U FINANCIJSKOM RAZDOBLJU 2014.-2020.

ITU mehanizam je definiran čl. 36. Uredbe (EU) 1303/2013, koji navodi da ukoliko strategija urbanog razvoja (SRUP) zahtjeva integrirani pristup, koji uključuje investicije iz Europskog socijalnog fonda (ESF), Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) ili Kohezijskog fonda

<sup>2</sup> Pet ciljeva Kohezijske politike: (1) Konkurentnija i pametnija Europa, (2) Zelenija, otporna Europa, (3) Povezanija Europa, (4) Uključivija Europa s istaknutom socijalnom komponentom, (5) Europa bliža građanima, (Uredba (EU) 2021/1060).

(KF) u okviru više od jedne prioritetne osi, jednog ili više operativnih programa (OP), aktivnosti se mogu provoditi kao integrirana teritorijalna ulaganja (ITU). EU je za financijsko radoblje 2014.-2020. bila obvezala države članice na minimalno izdvajanje od 5% iz EFRR-a za potrebe održivog urbanog razvoja u okviru cilja „Ulaganje u rast i radna mjesta“. Mogućnost za provedbu ITU mehanizma u RH u razdoblju 2014.-2020. dobile su: urbane aglomeracije (UA) Zagreb, Osijek, Rijeka i Split te urbana područja (UP) Zadar, Slavonski Brod, Pula i Karlovac (izmjenom OPKK 31.07.2020.). Provedba ITU mehanizma u razdoblju 2014.-2020., temeljila se na strategijama održivog urbanog razvoja za određeno područje za što je bilo osigurano 345,35 milijuna eura. Do svibnja 2022. godine ugovoreno je 132 projekta u iznosu od 2,31 milijarde kuna, od čega su 102 projekta bila u provedbi, 25 projekata završeno, za što je isplaćeno 182,84 milijuna kuna, a pet projekata je raskinuto jer su se korisnici susreli s financijskim problemima vezanim uz porast cijena (MRRFEU,2022). Rezultati i utjecaj projekata na razvoj UA/UP utvrđeni su na razini otvorenja postavljenih ciljeva svakog pojedinog projekta, na razini doprinosa ispunjenju pojedinog specifičnog cilja (SC) unutar OP-a (Tablica 3.1.) te na razini ostvarenih rezultata koji su bili preduvjet za provedbu ITU mehanizma.

Tablica 3.1. ITU mehanizam - rezultati provedbe i efekti ulaganja po specifičnim ciljevima

SPECIFIČNI CILJ (OPKK)	BROJ UGOVORENIH PROJEKATA	REZULTATI PROVEDBE PROJEKATA I EFEKTI ULAGANJA	POKAZATELJI NEPOSREDNIH REZULTATA SC - ciljana vrijednost 2023.
3a2 - Omogućavanje povoljnog okruženja za razvoj poduzetništva	39	282.211m <sup>2</sup> fizičke infrastrukture - obnovljena fizička infrastruktura za potrebe 540 poduzeća i 26 potpornih institucija	- Opremljena i/ili izgrađena fizička infrastruktura – 66.000 m <sup>2</sup> - Podržane organizacije za poslovnu podršku - 72
4c3 Povećanje učinkovitosti sustava toplinarstva	5	99m obnovljene toplovodne mreže - ušteda u sustavu toplinarstva od 0,28 PJ	-Ukupna ušteda s obzirom na energetske učinkovitost u sustavu toplinarstva – 1,00(PJ)
6c1 Povećanje zapošljavanja i turističkih izdataka kroz unaprjeđenje kulturne baštine	21	32 obnovljena objekta kulturne baštine - povećanje broja turističkih posjetitelja za više od 340 tisuća i nova zapošljavanja (nema podatka)	-Održivi turizam: Porast očekivanog broja posjeta podržanim mjestima i atrakcijama kulturne baštine – 310.000 - Novozaposleni u turističkom sektoru – 81.000
6e2 Obnova brownfield lokacija (bivših vojnih i/ili industrijskih područja) unutar ITU-a	31	150.747m <sup>2</sup> obnovljenih brownfield lokacija u vlasništvu gradova, općina, županija, RH i pravnih osoba u vlasništvu JLRS ili RH	-Urbani razvoj: prostor stvoren ili obnovljen u urbanim područjima – 50.000 m <sup>2</sup> -Površina neobnovljenih brownfield područja u vlasništvu gradova koji provode ITU-ove – 867.800 m <sup>2</sup>
7ii2 Povećanje broja putnika u javnom prijevozu	36	70 novih autobusa, 1 punionica na stlačeni plin, 112,93km izrađenih i moderniziranih biciklističkih prometnica, 2 razvijena inteligentna transportna sustava	-Nove i nadograđene biciklističke trake – 50 km -Novi putnički vozni park – 50 -Stanice za punjenje električnih vozila-4 -sustav za praćenje i upravljanje prometnim sustavima, ITS proveden – 2
	132		

Izvor: MRRFEU (2021), Godišnje izvješće o provedbi za cilj „Ulaganje u rast i radna mjesta i MRRFEU (2022), Konferencija: ITU gradovi u novom programskom razdoblju.

Temeljem postavljenih ciljeva ITU mehanizma, postignuti su sljedeći rezultati provedbe: (1) ojačana uloga gradova vezano uz sudjelovanje u odobravanju projekata; (2) uspostavljena suradnja između JLS-ova iz UA/UP kroz uspostavu Partnerskog vijeća i provedbu projektnih aktivnosti; (3) razvijeni administrativni kapaciteti gradova za provedbu ITU 2021-2027. i drugih EU projekata. Provedba ITU mehanizma u razdoblju 2014.-2020. pokazala je višestruke

prednosti teritorijalnog pristupa, koje su bile temelj za programiranje novog ITU mehanizma za financijsko razdoblje 2021.-2027. i uključivanje većeg broja gradova.

#### 4. ITU MEHANIZAM U FINACIJSKOM RAZDOBLJU 2021.-2027.

Za financiranje u okviru regionalne politike zemlje značajna je podjela države na statističke jedinice, NUTS 2 regije, kojih je u RH, prema novoj podjeli, četiri: Panonska Hrvatska, Jadranska Hrvatska, Grad Zagreb, Sjeverna Hrvatska, i koja RH omogućava najpovoljnija pravila u pogledu dodjele regionalnih potpora, bolje uvjete za korištenje sredstava Kohezijske politike (KP) te formiranje homogenijih regija u pogledu stupnja razvijenosti. Glavni instrument za financiranje regionalne politike su fondovi EU za čije korištenje je Vlada RH donijela „Odluku o operativnim programima vezanim za Kohezijsku politiku i tijelima zaduženim za njihovu provedbu za financijsko razdoblje EU 2021. – 2027.“: (1) Operativni program Konkurentnost i kohezija 2021.-2027. (OPKK) koji se financira iz EFRR i KF, (2) Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2021.– 2027. (OPULJP); koji se financira iz ESF-a i (3) Integrirani teritorijalni program 2021. – 2027. (ITP), koji se financira iz EFRR, KF i Fonda za pravednu tranziciju (FPT). (Vlada RH, 2020). Za potrebe ovog rada u fokusu je ITP<sup>3</sup> i njegov prioritet *razvoj urbanih područja kao pokretača regionalnog rasta i razvoja njihovih funkcionalnih područja te razvoj pametnih otoka*. RH su za financiranje ITP-a 2021. – 2027., iz EU fondova, dostupna sredstva u iznosu od 11,5 milijardi kuna, a tijelo nadležno za politiku urbanoga razvoja i koordinaciju provedbe ITU mehanizma je Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (MRRFEU). Prema čl. 28. Uredbe (EU) 2021/1060, ako država članica pruža potporu integriranom teritorijalnom razvoju, ona to čini putem teritorijalnih ili lokalnih razvojnih strategija između ostalog i putem ITU mehanizma. RH će ITU mehanizam u razdoblju 2021.-2027. provoditi prvenstveno kroz peti cilj KP-a *Europa bliža građanima*, poticanjem održivog i integriranog razvoja, a omogućen je i *policy mix* odabirom ključnih područja iz preostala četiri cilja KP-a 2021.-2027. Urbana dimenzija KP-a naglašena je i ojačana i u razdoblju 2021. – 2027. kada će se na europskoj razini nastaviti ulagati u sve regije i za što je predviđeno izdvajanje od 8% EFRR za Strategije razvoja urbanog područja (SRUP). Slijedom navedenih postavki o izdvajanju na razini EU-a, za ITU mehanizam u RH u razdoblju 2021.-2027. je predviđeno 12% alokacije EFRR odnosno 679 milijuna eura ili 5,16 milijardi kuna. Osim veće financijske alokacije, u novoj financijskoj perspektivi 2021.-2027. povećan je broj ITU gradova, sa 8 na 22 grada; broj JLS-ova uključenih u UP, sa 107 (19,2% RH) na 192 (34,5% RH) a time i broj stanovnika koji pripadaju pojedinom UP, sa 2.157.246 (50,4% RH, popis 2011.) na 2.670.134 stanovnika (68,7% RH, popis 2021.). Temeljem postignutih rezultata i iskustva iz provedbe ITU mehanizama iz prethodnog razdoblja, u razdoblju 2021.-2027. su definirane jednostavnije procedure provedbe odnosno, financiranje je predviđeno samo iz jednog fonda - EFRR, jednog programa – ITP-a i na raspolaganju je jedan specifični cilj – 5(i)<sup>4</sup>. Prema zadnjoj verziji ITP-a iz travnj 2022., predviđeno je ulaganje u devet područja: brownfield, kulturna baština, turizam, čisti i pametni gradski promet, pilot projekti,

<sup>3</sup> Prioriteti ITP-a 2021.-2027. su: industrijska tranzicija hrvatskih regija; razvoj urbanih područja kao pokretača regionalnog rasta i razvoja njihovih funkcionalnih područja te razvoj pametnih otoka i pravedna tranzicija.

<sup>4</sup> U razdoblju 2014.-2020. ITU mehanizam se financirao iz tri fonda: EFRR, KF i ESF i dva operativna programa: OPKK i OPULJP, a na raspolaganju je bilo čak 10 specifičnih ciljeva, što je otežavalo provedbu.

energetska učinkovitost, zelena infrastruktura, višenamjenska infrastruktura i poduzetništvo. Područje provedbe ITU mehanizma u RH za financijsko razdoblje 2021.-2027. obuhvaća: 4 grada središta UA; Zagreb, Split, Rijeka i Osijek; 10 gradova središta većih UP: Zadar, Slavonski Brod, Pula, Karlovac, Sisak, Varaždin, Šibenik, Dubrovnik, Bjelovar i Vinkovci i 8 gradova središta manjih UP koji su središta županija; Koprivnica, Vukovar, Čakovec, Požega, Virovitica, Krapina, Gospić i Pazin (MRRFEU, 2021).

## **5. RAZVOJ URBANIH PODRUČJA U VUKOVARSKO-SRIJEMSKOJ ŽUPANJI PROVEDBOM ITU MEHANIZMA**

Čl. 14. ZRR navodi da se urbana područja ustrojavaju radi učinkovitijeg planiranja, usklađivanja i provedbe politike regionalnog razvoja, posebno njezine urbane dimenzije. Nadalje, čl. 29. Uredbe (EU) 2021/1060 definirani su elementi teritorijalne strategije, a čl. 15. ZRR definira SRUP kao temeljni strateški dokument u kojem se određuju ciljevi i prioriteta razvoja za urbana područja. „SRUP je akt strateškog planiranja u okviru politike regionalnog razvoja koji služi kao multi-sektorski strateški okvir kojim se planira razvoj urbanoga područja kao cjeline unutar jasno definiranog vremenskog razdoblja, odnosno predstavlja preduvjet za korištenje ITU mehanizma za sedmogodišnje razdoblje u skladu s višegodišnjim financijskim okvirom KP-a EU.“ (MRRFEU, 2021a:9). Postupak strateškog planiranja održivog urbanog razvoja sukladno „Smjernicama za uspostavu urbanih područja i izradu strategija razvoja urbanih područja za financijsko razdoblje 2021.-2027.“ (Smjernice), ima pet faza. U nastavku rada dan je pregled uspostave UP Vukovar i UP Vinkovci po fazama strateškog planiranja.

### **5.1. Uspostava Urbanog područja Vukovar i Urbanog područja Vinkovci**

Prva faza strateškog planiranja održivog urbanog razvoja (1) *Definiranje obuhvata i uspostava urbanih područja*, podrazumjeva definiranje grada središta UP-a i JLS-ova koje se predlažu za ulazak u obuhvat UP-a. Gradovi središta UP na području VSŽ-a definirali su, sukladno Smjernicama, obuhvat UP-a temeljem (a) osnovnih kriterija: prostorni kontinuitet i udio dnevnih migracija zaposlenih u središte UP-a od minimalno 30% i (b) dodatnih kriterija: funkcionalna povezanost, udio dnevnih migracija učenika i studenata u središte UP, zajednički integrirani projekti, infrastrukturni kriterij, kriterij odgovora na jedan ili više društvenih izazova i kriterij odgovora na zajedničke razvojne potrebe (MRRFEU, 2021a:14). Slijedom navedenih kriterija u UP Vukovar ulaze sljedeći JLS-ovi: grad Vukovar i općine: Bogdanovci, Trpinja, Tovarnik, Tompojevci i Lovas dok su u sastavu UP Vinkovci dva grada: Vinkovci i Otok te devet općina: Andrijaševci, Ivankovo, Jarmina, Nijemci, Nuštar, Privlaka, Stari Jankovci, Stari Mikanovci i Vođinci. Gradska vijeća gradova su, temeljem pozitivnog mišljenja MRRFEU, donijeli Odluke o sastavu UP, koji je nepromjenjiv za cijelo financijsko razdoblje 2021.-2027. U drugoj fazi postupka strateškog planiranja (2) *Uspostava institucionalnog okvira za provedbu SRUP-a*, gradovi su uspostavili Partnersko vijeće (PV) i Koordinacijsko vijeće (KV). Smjernicama je definiran sastav KV-a, koje je sačinjeno od gradonačelnika i načelnika JLS-ova iz UP-a te njihovih zamjenika. Nadalje, sastav PV-a je definiran „Uredbom o osnivanju, sastavu, djelokrugu i načinu rada partnerskih vijeća“ (Uredba), koja navodi da PV čine svi predstavnici JLS-ova te ostali dionici prema načelu ravnomojere zastupljenosti partnera iz

različitih sektora uz uvjet da niti jedna sektor ne smije imati natpolovičnu većinu. Struktura PV-a u promatranim gradovima je različita s obzirom na obuhvat sektora iz kojih su uključeni predstavnici. Grad Vinkovci je u svoje PV-e uključio čak 40 predstavnika iz svih sektora sukladno Uredbi i tako stvorio široku platformu za sudjelovanje u donošenju SRUP-a, dok je Grad Vukovar u PV-e uključio 15 članova. Razlika se odnosi na veći broj predstavnika iz javno-pravnih tijela i civilnog sektora u PV-u Grada Vinkovaca. Treća faza procesa strateškog planiranja, u kojoj se trenutno nalaze gradovi sjedišta UP-a, je (3) *Izrada i donošenje SRUP-a*, koja obuhvaća izradu SRUP-a; savjetovanje s javnošću o nacrtu SRUP-a i donošenje, izmjenu i/ili dopunu SRUP-a. Gradovi središta UP Vukovar i UP Vinkovci nositelji su izrade SRUP-a za svoja UP-a te u ovoj fazi imaju obvezu izvijestiti PV, KV, Regionalnog koordinatora, MRRFEU, predstavnička tijela svih JLS-ova u UP-u i javnost o izradi, izmjeni i/ili dopuni SRUP-a. Tijekom izrade nacrtu SRUP-a UP-a trebaju izraditi zalihi projekata, pokrenuti postupak prethodnog vrednovanja SRUP-a te po potrebi ishoditi mišljenje ministarstva nadležnog za zaštitu okoliša o značajnim učincima na okoliš do kojih može doći zbog provedbe SRUP-a. Prema dostupnim podacima oba grada donijela su „Odluku o početku postupka vrednovanja SRUP-a“, a do kraja kalendarske godine moraju objaviti na svojim web stranicama i plan savjetovanja s javnošću grada središta UP-a. UP Vinkovci izradilo je prvi nacrt dokumenta SRUP-a, koji sadrži: usklađenost dokumenta sa strateškim dokumentima EU, nacionalne i regionalne razine; analizu projekata iz inicijalne baze projekata te tematsku SWOT analizu u odnosu na tri stupa održivog razvoja: društvo, gospodarstvo i urbano okruženje. Navedena analiza inicijalne baze projekata odnosno zalihe projekata tog UP-a, prikupljenih od JLS-ova iz UP Vinkovci, napravljena je s ciljem utvrđivanja potreba i potencijala u obliku konkretnih razvojnih projekata. Analizirano je 118 projektnih prijedloga ukupne vrijednosti oko 160,2 milijuna eura. Najveći broj projekata predložen je od Grada Vinkovaca (38 projekata), a uglavnom se radi o malim projektima do milijun eura (70%) te projektima lokalnog značaja (79%). Sektorski gledano prevladavaju projekti iz društvenih djelatnosti i komunalne infrastrukture, koji zajedno čine oko 2/3 baze projekata dok preostalu trećinu čine projekti iz gospodarstva i zaštite okoliša. Tematski se najveći broj projekata odnosi na urbani okoliš (rekonstrukcije cesta, parkova, trgova i sl.), izgradnju, obnovu i opremanje vrtića i osnovnih škola, tržnice i energetske obnovu zgrada u javnom vlasništvu. Navedeni projekti uglavnom se uklapaju u predložena područja financiranja u okviru ITU mehanizma (Grad Vinkovci, 2022). UP Vukovar održalo je dva radna sastanka PV-a na sljedeće teme: izrada SWOT analize, razvojne potrebe i potencijali, definiranje vizije, posebnih ciljeva, projekata i aktivnosti. Vidljive su razlike u pristupu izrade SRUP-a naime, za potrebe utvrđivanja razvojnih potreba UP Vinkovci su analizirali već postojeću zalihi projekta, dok je UP Vukovar razvojne potrebe utvrđivalo kroz radionice s dionicima dakle, ne na bazi postojeće zalihe projektnih prijedloga. Budući su u ovoj fazi definirani razvojni problemi i potrebe u oba UP-a, u nastavku ćemo prikazati sličnosti i razlike za svaki od tri stupa održivog razvoja. U dijelu *Društvo* razvojni problemi i potrebe se odnose na potrebe za proširenjem kapaciteta vrtića, jačanjem prostornih kapaciteta OŠ-a i njihovim usklađivanjem s pedagoškim standardom te daljnjim razvojem društvene i sportske infrastrukture. Uz navedeno u UP Vinkovci navode se i potrebe osmišljavanja i provedbe javnih politika usmjerenih na mlade, kako bi se zadržali na UP, dok UP Vukovar ima potrebe za proširenjem domova za starije i nemoćne i povećanjem broja zdravstvenih radnika određenih specijalizacija. U području *Gospodarstvo* na oba UP-u

prepoznati su sljedeći problemi i potrebe: razvoj novih obrazovnih programa u skladu s tranzicijom i razvoj poslovne infrastrukture. UP Vinkovci naglasak stavlja i na probleme vezane uz nedovoljne izvore financiranja u sektoru poduzetništva i poljoprivrede, potrebe za poboljšanjem osnovne infrastrukture i učinkovitosti javne uprave. S druge strane UP Vukovar navodi i potrebu razvoja sadržaja na Dunavu, izgradnje logističkog centra za voće i povrće te povezivanja poljoprivrednika i ugostitelja s ciljem razvoja turizma. U dijelu *Urbano okruženje* glavni problemi u oba UP-a odnose se na potrebe izgradnje i obnove prometne infrastrukture (ceste, biciklističke staze i sl.), ekološku neovisnost i poticanje obnovljivih izvora energije te razvoj sustava odvodnje. Iz navedenog se može zaključiti da razvojne potrebe oba UP-a na području VSŽ pokazuju vrlo veliku usklađenost i sličnost uz male razlike koje se odnose na specifičnosti UP Vukovar u području turizma i potreba za razvojem sadržaja uz rijeku Dunav. Gradovi središta UP-a obavezni su uz SRUP donijeti i provedbene akte: Akcijski plan za provedbu SRUP-a te Komunikacijsku strategiju i komunikacijski akcijski plan. Oba UP-a donijela su Komunikacijske strategije i pripadajuće komunikacijske akcijske planove čime su definirali komunikacijske ciljeve, mjere i aktivnosti, ciljane skupine, kanale informiranja te vidljivost koju grad središte UP-a želi postići u komunikaciji s KV, PV, regionalnim koordinatorom, MRRFEU, medijima i širom javnosti (MRRFEU, 2021). Za provedbu četvrte faze (4) *Izveštavanje o provedbi SRUP-a* odgovoran je grad središte UP-a i nositelj izrade SRUP-a, koji jednom godišnje, do 31.07. tekuće godine za prethodnu godinu, podnosi izvješće MRRFEU, a dužan je objavljivati i godišnja izvješća o provedbi SRUP-a na internetskim stranicama grada. Posljednja faza strateškog planiranja održivog urbanog razvoja je (5) *Vrednovanje SRUP-a* koje se provodi tijekom izrade SRUP-a te tijekom i nakon provedbe SRUP-a (MRRFEU, 2021). Uspostava UP-a oba grada uspješno je provedena te slijedi postupak odabira i utvrđivanje ITU gradova od strane MRRFEU za što gradovi trebaju ispuniti sljedeće kriterije: definirano i uspostavljeno UP (završeno), izrađen SRUP sa paketom mjera koje će biti provedene putem ITU mehanizma (u tijeku) te osigurani kapaciteti za provedbu ITU mehanizma. Po objavljenom Pozivu, MRRFEU će, nakon pregleda dokumentacije, donijeti Odluku o utvrđivanju ITU područja te će se Sporazumom o provedbi ITU mehanizma (Sporazum) između MRRFEU i gradova definirati prava i obveze ugovornih strana, indikativna alokacija sredstava, popis ITU intervencija/poziva koje će pripremiti MRRFEU za pojedino ITU područje te vremenski plan provedbe intervencija po kvartalima. Zadnja faza, nakon sklapanja Ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, je provedba i praćenje ugovorenog (MRRFEU, 2022).

## 6. ZAKLJUČAK

ITU mehanizam, temeljem pravnog okvira u strateškim dokumentima na EU i nacionalnoj razini, omogućava integrirani i multisektorski pristup teritorijalnim izazovima s kojima se susreću urbana područja. RH u financijskoj perspektivi 2021.-2027. za ITU mehanizam ima na raspolaganju gotovo pet milijardi kuna bespovratnih sredstava za financiranje projekata kulturne baštine, turizma, čistog i pametnog gradskog prometa, pilot projekte, energetske učinkovitost, zelenu infrastrukturu, višenamjensku infrastrukturu, poduzetništvo i brownfield. Kroz prikaz uspostave dva UP-a sa gradovima središtima, Vukovarom i Vinkovcima, kao gospodarskim, kulturnim, zdravstvenim, prometnim i znanstvenim urbanim središtima VSŽ-a,



prikazan je proces strateškog planiranja održivog UP-a. U fazi izrade SRUP-a, definirane su razvojne potrebe, koje se u oba UP-a većinom odnose na ista područja u sva tri stupa održivog razvoja. Sukladno potrebama i potencijalima potrebno je definirati ciljeve i stvoriti zalihu projekata koji će se financirati kroz ITU mehanizam. Pripremom i provedbom projekata, posebno projekata iz ITU područja „poduzetništvo“, otvarit će se definirani ciljevi i potaknuti razvoj UP-a jačajući njihovu ulogu u stvaranju regionalnih eko sustava za podršku regionalnim lancima vrijednosti, kako bi gospodarske koristi provedbe ITU mehanizma imala i područja izvan UP-a odnosno cijela VSŽ. Proces uspostave UP-a definiran je Smjernicama i oba grada su uspješno provela potrebne aktivnosti i donijela potrebene akte. UP-ima slijedi provedba zahtjevnijeg dijela aktivnosti budući je za potrebe utvrđivanja ITU područja i sklapanje Sporazuma sa MRFFEU-e potrebno, osim definiranog i uspostavljenog UP-a, izraditi SRUP s paketom mjera koje će biti provedene putem ITU mehanizma te osigurati kapacitete za njegovu provedbu.

## LITERATURA

1. European Commission (2021), Review of the contributions of the Urban Agenda for the EU to the implementation of the New Urban Agenda, <https://futurium.ec.europa.eu/sites/default/files/2021-11/Review%20of%20the%20UAEU%20contributions%20to%20the%20NUA%20-%20Final%20report.pdf> (07.05.2022.)
2. G. Pahlen & S. Glöckner (2004) „Sustainable regeneration of European brownfield sites“, Editors: A. Donati, C. Rossi & C. A. Brebbia, Second international conference on brownfield sites: Assessment, Rehabilitation and Development, Brownfield Sites II, Siena, Italy, Southampton: WIT Press, 221-233, <https://www.witpress.com/Secure/elibrary/papers/BF04/BF04022FU.pdf> (16.08.2022.)
3. Grad Vinkovci, Službeni portal grada Vinkovaca, ITU Mehanizam 2021.-2027. <https://grad-vinkovci.hr/hr/itu-mehanizam> (04.08.2022.)
4. Grad Vinkovci (2022), Urbano područje Vinkovci, SRUP za financijsko razdoblje 2021.-2027., Od osnovne analize ka strategiji – polazišta za razradu strateškog okvira SRUPVK: Strateška usklađenost, analiza inicijalne baze podataka i SWOT analiza, prvi nacrt, 28.04.2022., Grad Vinkovci
5. Grad Vukovar, Integrirana teritorijalna ulaganja – Urbano područje Vukovar, <https://www.vukovar.hr/eu-projekti/integrirana-teritorijalna-ulaganja-urbano-podrucje-vukovar> (14.08.2022.)
6. Grad Vukovar (2022), Komunikacijska strategija i komunikacijski akcijski plan Strategije razvoja Urbanog područja Vukovar 2021.-2027., lipanj 2022. [https://www.vukovar.hr/images/stories/files/uog/2022/ITU/Komunikacijska\\_strategija\\_i\\_komunikacijski\\_akcijski\\_plan\\_SRUP\\_Vukovar.pdf](https://www.vukovar.hr/images/stories/files/uog/2022/ITU/Komunikacijska_strategija_i_komunikacijski_akcijski_plan_SRUP_Vukovar.pdf) (14.08.2022.)
7. Integrirani teritorijalni program 2021.-2027, [https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2022/07/ITP\\_2021\\_2027\\_sfc.pdf](https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2022/07/ITP_2021_2027_sfc.pdf) (10.08.2022.)
8. Integrirana teritorijalna ulaganja – UP Vukovar, <https://www.vukovar.hr/eu-projekti/integrirana-teritorijalna-ulaganja-urbano-podrucje-vukovar> (10.08.2022.)
9. Materijali i bilješke autora s radionice PV-a UP Vukovar od 14. i 15. lipnja 2022.

10. MRRFEU, <https://razvoj.gov.hr/regionalni-razvoj-i-itu-mehanizam/4215> (22.07.2022.)
11. MRRFEU (2015), Pravilnik o postupku i metodologiji vrednovanja politike regionalnog razvoja, NN 121/2015
12. MRRFEU (2021), Godišnje izvješće o provedbi za cilj „Ulaganje u rast i radna mjesta, DIO A, OPKK, Verzija 2020.1, 04.05.2021. <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2022/01/Godisnje-izvjesce-o-provedbi-Operativnog-programa-Konkurentnost-i-kohezija-za-2020.-godinu.pdf> (12.08.2022.)
13. MRRFEU (2021a), Smjernice za uspostavu urbanih područja i izradu strategija razvoja urbanih područja za financijsko razdoblje 2021.-2027., Verzija 2.0, Zagreb, [https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/O%20ministarstvu/Regionalni%20razvoj/Smjernice%20verzija%202.0\\_31\\_8\\_2021.pdf](https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/O%20ministarstvu/Regionalni%20razvoj/Smjernice%20verzija%202.0_31_8_2021.pdf) (04.08.2022.)
14. MRRFEU (2022), Konferencija: ITU gradovi u novom programskom razdoblju, Zagreb, 17.05.2022., <https://www.youtube.com/watch?v=8dki29bcf1s> (10.08.2022.)
15. Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine, NN 13/2021
16. Službeni list EU (2013), Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=hr> (07.08.2022)
17. Službeni list EU (2016), Pročišćene verzije ugovora o europskoj uniji i ugovora o funkcioniranju europske unije (2016/C 202/01), 07.06.2016., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT> (15.08.2022.)
18. Službeni list EU (2021), Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1060&from=HR> (15.8.2022.)
19. Teritorijalna Agenda 2030, Budućnost za sva mjesta, Sažetak, [https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030\\_summary\\_02jul2021\\_hr.pdf](https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_summary_02jul2021_hr.pdf) (01.08.2022.)
20. Uredba o osnivanju, sastavu, djelokrugu i načinu rada partnerskih vijeća, NN103/2015
21. Vlada RH (2020), Odluka o operativnim programima vezanim za kohezijsku politiku za financijsko razdoblje Europske unije 2021.-2027. u Republici Hrvatskoj i tijelima zaduženima za njihovu pripremu, <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2021/12/2021602.pdf> (06.08.2022.)
22. Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, NN 147/2014,123/2017,118/2018.

**PRIMJENA NAČELA SUPSIDIJARNOSTI U HRVATSKOJ JAVNOJ UPRAVI**  
**APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN THE CROATIAN**  
**PUBLIC ADMINISTRATION**

**Marina Lesar Furgala, bacc. admin. publ.**

Općinski sud u Osijeku  
e-mail: [marinalesar@gmail.com](mailto:marinalesar@gmail.com)

**Mirela Mikulić, dipl. iur.**

Centar za posebno skrbništvo Zagreb, Dislocirana jedinica Osijek  
e-mail: [mirela.mikulic@sockrb.hr](mailto:mirela.mikulic@sockrb.hr)

**Sažetak**

Rad se bavi primjenom načela supsidijarnosti u hrvatskoj javnoj upravi. Svrha rada je utvrditi prijenos pravne stečevine Europske unije u hrvatsko zakonodavstvo po pitanju načela supsidijarnosti, kao i utvrditi praktičnu primjenu tog načela. Za harmonizaciju i decentralizaciju javne uprave u zemljama Europske unije poseban je značaj imala Europska povelja o lokalnoj samoupravi koja navodi načela javne uprave, među kojima posebno mjesto zauzima i načelo supsidijarnosti. Stoga će se u ovom radu prvo analizirati navedeni dokument te temeljna načela suvremene javne uprave. S obzirom da je Republika Hrvatska postala članicom Europske unije 2013. godine, morala je uskladiti nacionalnu pravnu stečevinu. Jedno od posebno osjetljivih područja bilo je i područje javne uprave, gdje je trebalo provesti reforme. Kao glavno istraživačko pitanje ovog rada nameće se pitanje uvođenja i primjene načela supsidijarnosti u hrvatsku javnu upravu. Cilj je sagledati ne samo zakonodavne i normativne promjene, već i praktične promjene koje su nastale uvođenjem spomenutog načela, što ponajviše podrazumijeva decentralizaciju javne uprave. Cilj rada je i analizirati trenutačno stanje primjene načela supsidijarnosti te mogući budući smjer razvoja.

**Ključne riječi:** *supsidijarnost, Republika Hrvatska, Europska unija, javna uprava.*

**Abstract**

The paper deals with the application of the subsidiarity principle in Croatian public administration. The purpose of this paper is to determine the transposition of the *acquis communautaire* into Croatian legislation on the subsidiarity principle, as well as to determine the practical application of this principle. The European Charter of Local Self-Government, which sets out the principles of public administration, among which the subsidiarity principle occupies a special place, was of special importance for the harmonization and decentralization of public administration in the countries of the European Union. Therefore, this paper will first analyze this document and the basic principles of modern public administration. Since the Republic of Croatia became a member of the European Union in 2013, it had to harmonize its national *acquis*. One of the particularly sensitive areas was the area of public administration, where reforms needed to be implemented. The main research issue of this paper is the introduction and application of the subsidiarity principle in Croatian public administration. The aim is to look at not only legislative and normative changes, but also practical changes that have

occurred due to the introduction of this principle, which mostly implies the decentralization of public administration. In addition, the aim of this paper is to analyze the current state of application of the subsidiarity principle and the possible future direction of development.

**Keywords:** *subsidiarity, Republic of Croatia, European Union, public administration.*

## 1. UVOD

Djelatnost i poslovi javne uprave utječu na kvalitetu svakodnevnog života građana. Stoga je od značaja da se javno upravljanje provodi na kvalitetan način koji će zadovoljiti potrebe svih građana s jedne, te države s druge strane. Kako bi se osigurala kvaliteta u javnoj upravi primjenjuju se različita načela. Neka od suvremenih načela na kojima se temelji javna uprava su otvorenost i transparentnost, efikasnost, participacija, odgovornost, supsidijarnost, i dr. Dosljedna primjena tih načela trebala bi osigurati zadovoljavajuću razinu kvalitete javne uprave.

Sektor javne uprave, različite upravne doktrine pa i sama načela koja su dominantna u određenom razdoblju, kroz povijest su se razvijala. Razvoj je potreban jer je svako upravljanje pa tako i javno, podložno različitim utjecajima, promjenama i izazovima na koje je potrebno naći adekvatne odgovore. Javna uprava predstavlja dinamično područje koje kontinuirano treba pratiti promjene u okruženju te potrebe građana.

Svako načelo javne uprave ima određeni značaj, no nekim se načelima u današnje vrijeme daje prioritet. Jedno od njih je i načelo supsidijarnosti koje govori da javne poslove treba obavljati ona najniža razina koja ih je sposobna kvalitetno i učinkovito obavljati. Takav pristup sustav javne uprave treba približiti građanima, stoga je načelo supsidijarnosti u uskoj vezi i sa drugim načelima javne uprave (npr. načelo participacije, otvorenosti, transparentnosti).

Hrvatska javna uprava duži dio vremena je pod oštrim kritikama zbog neučinkovitosti, sporosti, pa i korupcije. Od hrvatske samostalnosti provedene su mnoge reforme sustava javne uprave, od kojih su se neke odnosile i na uvođenje te primjenu načela supsidijarnosti. Iako su postignuti određeni pomaci, prevladava mišljenje kako je hrvatska javna uprava općenito, pa tako i načelo supsidijarnosti, na niskoj razini kvalitete. Zbog toga su potrebne daljnje reforme i strateški pristup razvoju hrvatske javne uprave jer kvaliteta javne uprave direktno utječe na kvalitetu života građana.

## 2. EUROPSKA NAČELA JAVNE UPRAVE

S obzirom da je Republika Hrvatska (dalje u tekstu: RH) članica Europske unije (dalje u tekstu: EU), morala je uskladiti svoju pravnu stečevinu s europskom, što se također odnosi i na područje javne uprave. Europska načela javne uprave tako su implementirana i u hrvatsku upravu. Za razvoj europskih načela od posebne je važnosti bila Europska povelja o lokalnoj samoupravi.

## 2.1. Europska povelja o lokalnoj samoupravi

Pojam lokalne samouprave odnosi se na autonomni sustav upravljanja lokalnim jedinicama u sklopu državnog teritorija. S obzirom da je lokalna samouprava dio javne uprave koja je šira cjelina, donošenje Europske povelje o lokalnoj samoupravi imalo je značaj i za cjelokupno područje javne uprave, posebno zbog definiranja načela javne uprave.

„Europska povelja o lokalnoj samoupravi donesena je sada davne 1985. godine u Strasbourgu s namjerom da utvrdi standarde i naglasi značaj pojedinih načela za širi europski prostor. Bio je to značajan iskorak u razumijevanju problematike lokalne samouprave“ (Lozina, 2018:129-130). Osnivačkim je ugovorima EU i drugim važnim dokumentima pojačana je implementacija standarda i načela ove povelje.

Načela Povelje operacionaliziraju se u sljedećim ovlastima jedinica lokalne samouprave i pravima građana (Lauc, 1999:461):

- na sudjelovanju u odlučivanju o teritoriju jedinice lokalne samouprave;
- općem i jednakom biračkom pravu;
- izravnom sudjelovanju u odlučivanju primjenom zborova građana, referendumima ili drugog oblika izravnog sudjelovanja;
- na odlučivanju o ustroju lokalne jedinice i o personalnom sastavu njezinih organa;
- na sudjelovanju u odlučivanju o djelokrugu lokalne jedinice; financiranju lokalne jedinice; upravnom osoblju lokalne jedinice;
- na upravnom nadzoru ograničenom na poštovanje zakonitosti i ustavnosti, uz poštovanje razmjernosti između širine intervencije nadzorne vlasti i važnosti interesa koje se smjera štiti; na pravu na udruživanje lokalne jedinice;
- na sudskoj zaštiti načela lokalne samouprave.

Hrvatsku inačicu ovog dokumenta izradile su nacionalne vlasti prigodom potvrđivanja Europske povelje o lokalnoj samoupravi koju je Hrvatska potvrdila 11. listopada 1997. godine (Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe, 2020). U Povelji su sadržana neka od temeljnih suvremenih načela javne uprave, a posebna pažnja posvećena je i načelu supsidijarnosti.

## 2.2. Načelo supsidijarnosti

Načelo supsidijarnosti jedno je od temeljenih načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, a prema mnogima i najvažnije. Načelo supsidijarnosti mijenja filozofiju pristupa odnosa između viših (širih) i nižih (užih) teritorijalnih zajednica. To je važno jer u suvremenim demokracijama građani nisu pasivni i bezvoljni subjekti kojima se upravlja, već aktivno i odgovorni sudionici koji i sami sudjeluju u upravljanju. Zato je važno ostvariti što veću slobodu lokalnih zajednica da upravljaju same sobom, temeljem vlastitih zakona i propisa, što i je bit autonomije (Lauc, 1999:462).

U Povelji ovo je načelo sadržano ponajviše u dijelu koje se odnosi na djelokrug lokalne samouprave. U tom se dijelu govori kako su temeljne ovlasti i dužnosti lokalnih jedinica određene zakonom ili ustavom no lokalnim jedinicama mogu biti dodijeljene ovlasti i dužnosti

specifičnog karaktera. Jedinice lokalne samouprave imaju slobodu pokretati inicijativu o svakom pitanju ako nije isključeno iz njihove nadležnosti ili dodijeljeno nekoj drugoj vlasti. Javne ovlasti treba obavljati tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima, a prilikom dodjele ovlasti nekoj drugoj grani vlasti potrebno je voditi računa o širini i prirodi zadaće, kao i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti (Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe, 2020.).

Sukladno načelu supsidijarnosti najveći broj najznačajnijih odluka treba donositi na najnižoj, odnosno lokalnoj razini. Nakon toga slijedi regionalna, nacionalna i nadnacionalna razina. To znači da se odlučivanje provodi „odozdo“ kada je god moguće jer takvo odlučivanje više odgovara potrebama i interesima građanima, što i je cilj lokalne samouprave. Jedinice nižih razina tako preuzimaju odgovornost i samostalnost u odlučivanju. U takvom načinu odlučivanja više razine ponajprije imaju kontrolnu i korekcijsku ulogu koja se manifestira onda kada niže razine nisu donijele odgovarajuće odluke.

Bit načela supsidijarnosti je u tome da javne vlasti neće uzimati ovlasti kada to mogu odgovarajuće i učinkovito riješiti niže razine, odnosno i sami građani. Načelo također uvodi koncept stupnjevanja, odnosno više razine vlasti djeluju samo tada kada niže razine ne mogu to učiniti zadovoljavajuće. To načelo u procesu europske integracije osobito širi (Lauc, 1999:464):

- demokratsku legitimaciju, jer izbjegava kreaciju pretjerane centralizirane europske moći koja nije odgovarajuće dodirna s običnim i svakodnevnim problemima građana, zatvorenost Unije za građane da postanu jedan od temeljnih sastojaka takve legitimacije;
- transparentnost, dok ona potiče jasno razlučivanje alokacije funkcija između različitih razina vlasti, čineći lakšim za građane da identificiraju polje akcije upotrebljive za svaku razinu;
- efikasnost, dok se pretpostavlja da se vlast izvršava na najupotrebljivijoj razini vlasti.

Načelo supsidijarnosti primjenjuje se i na razini cjelokupne EU te je ugrađeno i u Ugovor o Europskoj uniji. Načelom se nastoji osigurati da se odluke donose što je bliže moguće građaninu te da se rade kontinuirane provjere koje će potvrditi da je djelovanje na razini EU opravdano u kontekstu mogućnosti dostupnih na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Sukladno načelu, EU ne poduzima akcije (osim u područjima koja spadaju pod njegovu isključivu nadležnost), osim u slučaju kada je ta akcija učinkovitija od akcije koja se poduzima na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:subsidiarity>).

Cilj načela supsidijarnosti je osigurati da se odluke donose što je moguće bliže građanima i na razini na kojoj je to najučinkovitije. Iz navedenog se očituje središnja pozicija načela supsidijarnosti u razvoju lokalnih zajednica. Na taj se način pomaže u jačanju svijesti svih članova lokalne zajednice o potrebi preuzimanja svih zadataka za koje postoji mogućnost rješavanja na lokalnoj razini. Na neki način, može se reći da na taj način država prebacuje jedan dio svoje odgovornosti na niže razine, pa se supsidijarnost može povezati i sa decentralizacijom. Ipak, to nije u potpunosti provedeno, jer lokalne zajednice, odnosno lokalni organi vlasti uvijek ostaju ovisni o državnim intervencijama, naročito u poticanju i osmišljavanju projekata te financiranju istih.

### 2.3. Ostala načela

Osim supsidijarnosti, postoje i brojna druga važna načela na kojima se temelji suvremena europska uprava. Neka od njih su (Lozina i Klarić, 2012:23):

1. otvorenost i transparentnost,
2. participacija,
3. odgovornost,
4. učinkovitost i djelotvornost,
5. povezanost.

Načelo otvorenosti javnu upravu podliježe nadzoru i kritici izvana. Načelo transparentnosti označava kako rad javne uprave treba svima biti razvidan te razumljiv kako ne bi došlo do nedoumica i pada povjerenja korisnika usluga javne uprave. Načelom transparentnosti građanima je omogućen uvid u rad tijela javne uprave.

Participacija se odnosi na mogućnost sudjelovanja građana u radu tijela javne uprave i donošenja odluke. To je načelo jedno od starijih načela javne uprave, no u posljednje vrijeme teži se sve većem uključivanju građana u rad i poslove javne uprave, što je i logično s obzirom da su građani u konačnici ti na koje se odluke odnose.

Odgovornost se odnosi na situaciju u kojoj su pojedinac ili tijelo koji obavljaju poslove javne uprave u obvezi obrazložiti i opravdati svoj rad drugima, bilo hijerarhijski nadređenim pojedincima, bilo tijelima zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti (Strategija razvoja javne uprave, 2015).

Načelo učinkovitosti podrazumijeva odnos uložених javnih sredstava i rezultata ostvarenih njihovim trošenjem. Načelo djelotvornosti podrazumijeva da se obavljanjem poslova javne uprave uspješno ispune ciljevi koji su unaprijed postavljeni.

Načelo povezanosti (ili usklađenosti) odnosi se na međusobnu sukladnost i razumljivost politika koje provode institucije. S obzirom na podijeljene dužnosti i odgovornosti između različitih razina vlasti, a u konačnici i primjenu načela supsidijarnosti, važno je uskladiti politike i ciljeve koji se nastoje ostvariti.

### 3. PRIMJENA NAČELA SUPSIDIJARNOSTI U HRVATSKOJ JAVNOJ UPRAVI

Javna uprava je širok pojam koji obuhvaća državnu upravu, lokalnu i regionalnu samoupravu te javnu službu. Zajednički cilj svakog dijela javne uprave je zadovoljavanje općih interesa i javnih potreba, no pri tome subjekti obavljaju različite poslove te posjeduju različita zaduženja i odgovornosti. U ovom poglavlju proučit će se primjena načela supsidijarnosti u hrvatskoj javnoj upravi. Prvo će se ukratko opisati povijesni razvoj hrvatske javne uprave te harmonizacija nacionalnog zakonodavstva s europskom pravnom stečevinom.

### 3.1. Razvoj hrvatske javne uprave

Hrvatska se javna uprava se nakon osamostaljenja razvijala u četiri faze, zadržavajući neke karakteristike iz prethodnog razdoblja, uz određene inovacije (Koprić, 2016:4):

1. faza utemeljenja (1990. – 1993.)
2. faza stabilizacije (1993. – 2001.)
3. faza europeizacije (2001.– 2008.)
4. faza modernizacije (poslije 2008.)

Faza utemeljena bila je obilježena brzim i gotovo kaotičnim promjenama koje su bile reakcije na oružanu agresiju i ratno stanje. Dolazi do promjene interne strukture upravnih organizacija te njihovih međusobnih odnosa, broja ministarstava, načina upravne koordinacije, preraspodjele poslova, itd.

U fazi stabilizacije dolazi do osnivanja novih tijela javne uprave, zapošljavanja novih ljudi, nastavlja se sa politizacijom, i dr. Međutim, javne politike bile su nedovoljno čvrste i nejasne, a vladavina prava ugrožena. Jedan od pozitivnih pomaka bio je donošenje Zakona o sustavu državne uprave 1993. godine. Zakonom su određeni poslovi i ustrojstvo državne uprave, prenošenje poslova na tijela lokalne samouprave i pravne osobe koje imaju javne ovlasti (što je u skladu s načelom supsidijarnosti), sredstva tijela državne uprave, i dr. (Zakon o sustavu državne uprave, 1993).

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Europskoj uniji započela je i treća faza razvoja, tzv. faza europeizacije. Započelo je usklađivanje sa EU standardima o lokalnoj samoupravi, u sklopu čega je donesen i Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te je započeta decentralizacija u sektorima obrazovanja, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva (Koprić, 2016:5). U sklopu reforme koja se provodila 2001. godine težilo se i primjeni načela supsidijarnosti, o čemu će više govora biti u zasebnom potpoglavlju.

Nakon faze europeizacije uslijedila je faza modernizacije. Iako su neke mjere modernizacije poduzete i ranije, ključnim se smatra usvajanje Strategije reforme države uprave za razdoblje 2008.-2011. Kako bi reagirala na globalizacijske procese, hrvatska javna uprava trebala je uvažiti i potrebe građana. S vremenom dolazi i do šire primjene informacijsko-komunikacijske tehnologije u javnom sektoru. I ova faza pod velikim je utjecajem pritiska EU za reformiranjem javne uprave i umanjivanjem problema koji već dugi niz godina prate hrvatsku javnu upravu.

### 3.2. Harmonizacija s europskom pravnom stečevinom

Status kandidatkinje RH je dobila još 2004. godine, a proces pregovora o pridruživanju završio je 2011. godine. U procesu pristupnih pregovora jedne od najoštrijih kritika bile su usmjerene na glomaznost i tromost hrvatske javne uprave. Zbog toga je postojala potreba za novim reformama.

„Reformski zadaci bili su postavljeni u šest redovito kontroliranih sektora: demokracija i vladavina prava, javna služba i upravno pravo, sustav javnog integriteta, upravljanje i kontrola javnih rashoda, javna nabava te oblikovanje javnih politika i koordinacija. Istodobno, EU je u projekte reforme javne uprave u Hrvatskoj uložio oko 1,6 milijardi eura, čemu su se pridružile



druge međunarodne organizacije i zemlje donatori koje su također financirale velik broj projekata“ (Koprić, 2016:5).

Između 2008. i 2011. godini tekla je reforma hrvatske javne uprave koja je za cilj imala (Strategija razvoja javne uprave, 2015):

- povećanje efikasnosti i ekonomičnosti u sustavu državne uprave;
- podizanje razine kvalitete upravnih usluga: ostvarenje otvorenosti i pristupačnosti tijela državne uprave;
- jačanje standarda vladavine prava;
- jačanje socijalne osjetljivosti u državnoj upravi i u odnosu prema građanima;
- podizanje etičke razine u državnoj službi i smanjenje korupcije;
- primjena moderne informatičko-komunikacijske tehnologije;
- uključivanje hrvatske državne uprave u europski upravni prostor.

Iako su određeni pozitivni pomaci postignuti, općenito je reforma tekla sporo. Administrativni sustav hrvatske javne uprave bio je kompliciran te je postojala potreba za njegovim pojednostavnjenjem. Osim neučinkovitosti, pravne nesigurnosti i korupcije, velik problem predstavljala je i nerazvijenost lokalne i regionalne samouprave te loša provedba decentralizacije. Zbog prethodnog trebalo je pristupiti jačoj i široj primjeni načela javne uprave, a posebno načela supsidijarnosti.

### **3.3. Uvođenje i primjena načela supsidijarnosti**

Sukladno Strategiji razvoja hrvatske javne uprave, načelo supsidijarnosti jedno je od osnovnih načela na kojima počiva hrvatska javna uprava. Predstavlja organizacijsko načelo za odnose između nižih i viših razina teritorijalnog upravnog sustava, prema kojem javne poslove treba obavljati ona najniža razina koja ih je sposobna učinkovito obavljati. Osim toga, ovo načelo u hrvatskoj javnoj upravi načelo supsidijarnosti podrazumijeva ostvarivanje prava građana i njihovu mogućnost sudjelovanja u upravljanju na razini koja im je najdostupnija (Strategija razvoja javne uprave, 2015).

Načelo supsidijarnosti 2000. godine postavljeno je i kao ustavno načelo. Iako nije izrijekom spomenuto, ono je sadržajno opisano te govori da bi se javni poslovi trebali raspodjeljivati tako da prednost imaju tijela koja su građanima najbliža. Ipak, pritom se mora voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti. Kao posebna potpora načelu supsidijarnosti postulirano je načelo solidarnosti na razini čitave države tako da je država dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom (Koprić, 2014:136).

Počeci implementacije načela supsidijarnosti u hrvatsku javnu upravu vežu se uz reformu lokalne samouprave 2001. godine (te je godine donesen i Zakon o lokalnoj i regionalnoj, odnosno područnoj samoupravi koji je vrlo važan za primjenu načela supsidijarnosti) koja je trebala rezultirati snažnom decentralizacijom javne uprave uz postupne promjene i teritorijalne strukture, smanjenje broja lokalnih jedinica, regionalizaciju i dr. Međutim, od svega toga ponajviše se odvio prijenos ovlasti, no na vrlo ograničeni broj lokalnih jedinica.

Kako bi se načelo supsidijarnosti moglo implementirati potrebna je decentralizacija određenih javnih poslova i funkcija te stvaranje zakonskih pretpostavki sukladno kojima jedinice niže razine uopće mogu obavljati određene javne poslove. Godine 2001. provedena je samo djelomična decentralizacija određenih funkcija, no i to je bio neki pomak u primjeni načela supsidijarnosti.

Uvođenje velikih gradova 2005. godine početak je procesa diferencijacije jedinica lokalne samouprave, no bez obzira na to, postojeći zakonski okvir još uvijek ne osigurava jasan i posve dosljedan kriterij diferencijacije gradova i općina kad je riječ o njihovu djelokrugu i/ili odgovornostima. Porastom broja gradova praktično su nestale razlike između gradova i općina.

Teritorijalna podjela, velika fragmentacija jedinica lokalne samouprave i njihova nedovoljna međusobna suradnja također predstavljaju velik problem. Broj jedinica lokalne samouprave je od hrvatske samostalnosti pa do danas povećan je nekoliko puta, što je rezultiralo smanjenjem kapaciteta tih jedinica za obavljanje javnih poslova i zadovoljavanje potreba svojih korisnika. Također, Okvirni program decentralizacije za razdoblje 2004.-2007. nije postigao željene rezultate te je samo manji dio javnih poslova decentraliziran (Strategija razvoja javne uprave, 2015).

Načelo supsidijarnosti komplementarno je sa načelom decentralizacije jer ono zahtijeva da se širi krug javnih poslova povjeri jedinicama nižih razina, odnosno onim jedinicama koje su građanima najbliže. Međutim, nije dovoljno samo povjeriti poslove, već je istovremeno potrebno jačati i kapacitet jedinica za obavljanje poslova, zbog čega povećanje broja lokalnih jedinica bez i jačanja njihovog kapaciteta ne ide u prilog primjeni načela supsidijarnosti.

Slabu primjenu i rezultate načela supsidijarnosti pokazalo je i istraživanje supsidijarnosti unutar projekta Praćenje siromaštva u Hrvatskoj koji se proveo 2004. godine. Sukladno rezultatima istraživanja, utvrđeno je kako se rješavanje gotovo svih problema svakodnevnog života hrvatskih građana očekivalo od vlasti (državne, županijske, lokalne), dok se od udruga građana (civilnog društva) kao i od građana samih nije puno očekivalo, a u nekim pitanjima gotovo ništa (Baloban i suradnici, 2019:452). Kako bi načelo supsidijarnosti dalo željene rezultate, nužna je uključenost krajnjih korisnika usluga javne uprave, a to su građani. Ovo je istraživanje tako ukazalo i na manjak motivacije građana za rješavanje problema koji se tiču njih samih i njihovog života u lokalnoj sredini.

„Načelo supsidijarnosti snažno i stalno djeluje u smjeru decentralizacije, povjeravanja sve većeg broja javnih poslova što nižim jedinicama, jačanja njihova financijskog, personalnog, organizacijskog i drugog kapaciteta za preuzimanje sve ozbiljnijih poslova, snaženja njihova političkog legitimiteta, itd. U prilog takvom učinku djeluje i sama priroda javnih poslova, budući da su rijetki oni koji se upravno-tehnički gledajući ne mogu obaviti na nižim razinama od centralne“ (Koprić, 2008:99).

Prethodni citat pokazuje zašto je primjenu načela supsidijarnosti dobro promatrati paralelno sa procesom decentralizacijom. Napori vezani uz decentralizaciju nisu postigli željene rezultate do 2007. godine. Kritike na račun decentralizacije bile su sljedeće (Lozina, 2018:139):

- „umjesto profesionalnog i proaktivnog vođenja decentralizacije, ono je političko s vrlo ograničenim utjecajem stručnjaka, naročito domaćih;

- umjesto svjetovnosti i integralnosti, više je riječ o inerciji i reaktivnom uvođenju pojedinih decentralizacijskih mjera onda kad to odgovara nekom trenutačnom političkom interesu;
- proces decentralizacije je slabo dinamičan, ali zato vrlo postupan;
- umjesto kombinacije top-down i bottom-up pristupa, primjenjuje se isključivo top-down pristup;
- hrvatski je proces decentralizacije neekonomičan“.

U narednom razdoblju Vlada RH poduzela je dodatne korake po pitanju šire i jače primjene načela supsidijarnosti, za što je bilo potrebno provesti funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj. Međutim, ni reforma 2008.-2011. nije postigla željene rezultate, kao niti reforme u narednom razdoblju. To ne znači da nije ostvareni određeni pozitivni pomaci, no, oni su daleko od željenih rezultata.

Europske komisija je u svojem izvještaju iz 2014. godine javnu upravu u RH ocijenila nezadovoljavajućom, odnosno izrazila mišljenje da vrlo fragmentirana odgovornost javne uprave na područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini i složena podjela nadležnosti među ministarstvima i agencijama na središnjoj razini otežavaju donošenje poslovnih odluka i produžuju upravne postupke (Strategija razvoja javne uprave, 2015).

O tome da se ne poduzima dovoljno po pitanju supsidijarnosti i decentralizacije hrvatske javne uprave svjedoči i činjenica da ne postoji strategija razvoja za trenutno razdoblje. Posljednja strategija razvoja hrvatske javne uprave odnosila se na razdoblje 2015.-2020., a osim što važeća strategija ne postoji, nije obavljena niti sustavna analiza rezultata prethodne strategije. No, postoji Nacrt prijedloga nacionalnog plana razvoja javne uprave od 2021. do 2027. godine.

### **3.4. Stanje i moguća daljnja primjena načela supsidijarnosti**

„Načelo supsidijarnosti, koje stavlja u prvi plan čovjeka i uže lokalne zajednice pa tek onda regionalnu, nacionalnu i europsku razinu, valja primijeniti ponajprije u određivanju ključnih društvenih problema i načina njihova rješenja“ (Koprić, 2016:10). Ukoliko građani nemaju osjećaj niti stvarnu mogućnost rješavanja problema u svojim lokalnim zajednicama, odnosno u jedinicama najniže razine, ne može se reći da je primjena načela supsidijarnosti u nekom društvu uspješna. Rezultati istraživanja supsidijarnosti provedenog u 2009. godini pokazali su da je većini građana nepoznat i sam pojam supsidijarnosti (Baloban i suradnici, 2019:453).

Neke od mogućnosti koje mogu poboljšati primjenu supsidijarnosti su (Koprić, 2014:145):

1. Definirati mjesnu samoupravu kao građanima najbliži oblik mjesne samouprave koji osigurava mogućnost neposrednog utjecaja na odlučivanje u lokalnoj jedinici čiji je dio te joj zagwarantirati dio poslova i određene vlastite prihode.
2. Regionalnu samoupravu definirati kao segmentiranu te osigurati decentralizaciju uobičajenih regionalnih poslova na regije. Malim regijama/županijama osigurati samoupravu unutar regija samo gdje je to opravdano posebnim razlozima, s pravnim položajem koji ostaje nepromijenjen u odnosu na dosadašnje županije.

3. Omogućiti da regije i lokalne jedinice preuzimaju obavljanje ne samo Ustavom zagaraniranih poslova iz samoupravnog djelokruga nego i određenih poslova državne uprave.

U Nacrtu prijedloga nacionalnog plana razvoja javne uprave od 2021. do 2027. godine. navodi se da je razina kvalitete pružanja javnih usluga u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave nezadovoljavajuća. To se povezuje sa slabim administrativnim i fiskalnim kapacitetima te nedostatkom transparentnosti. Različiti i nedovoljni fiskalni kapaciteti dovode do velikih razlika u razvijenosti pojedinih općina, gradova i županija. Na lokalnoj razini često nema dovoljno administrativnih kapaciteta za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga i decentraliziranih funkcija (<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=19440>). Ovo svjedoči o nedovoljno dobroj implementaciji načela supsidijarnosti, ali i drugih važnih načela na kojima se suvremena javna uprava treba temeljiti.

#### 4. ZAKLJUČAK

Načelo supsidijarnosti jedno je od osnovnih načela na kojem treba počivati suvremena javna uprava. Značaj načela supsidijarnosti još je naglašen u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi iz 1985. godine koju je Republika Hrvatska usvojila 1997. godine. U Povelji, između ostaloga, stoji kako javne ovlasti trebaju obavljati vlasti koje su najbliže građanima te da je pritom potrebno voditi računa o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti. To je u biti i sama osnova načela supsidijarnosti.

Prema načelu supsidijarnosti, najveći broj najznačajnijih odluka treba donositi na najnižoj, odnosno lokalnoj razini. Nakon toga slijedi regionalna, nacionalna i nadnacionalna razina. Odlučivanje „odozdo“ provodi se kada je god moguće jer takvo odlučivanje više odgovara potrebama i interesima građanima. Jedinice nižih razina trebaju biti samostalne u odlučivanju i preuzeti odgovornost za svoje poslove, no kako bi to bilo moguće one moraju imati razvijene kapacitete. Više razine vlasti trebaju djelovati samo onda kada niže razine nisu u mogućnosti kvalitetno obavljati neki posao ili izvršavati neku funkciju.

Hrvatska javna uprava razvija se od samostalnosti hrvatske države. Mogu se izdvojiti četiri faze razvoja: faza utemeljenja (1990. – 1993.), faza stabilizacije (1993. – 2001.), faza europeizacije (2001.– 2008.) te faza modernizacije (poslije 2008.). Najveće reforme javne uprave provedene su u sklopu harmonizacije nacionalne pravne stečevine s europskom, odnosno pristupanja Hrvatske u Europsku uniju.

Bez obzira na sve napore i poduzete reforme, primjena načela supsidijarnosti u hrvatskoj javnoj upravi ne može se ocijeniti kao zadovoljavajuća. Iako se ovom načelu veća pažnja počela pridodavati od 2000. godine, ni u današnje vrijeme nisu postignuti željeni rezultati. I Europska unija je stanje hrvatske javne uprave ocijenila kao nezadovoljavajuće. Iako jedinice niže razine obavljaju određene delegirane i decentralizirane poslove, razina kvalitete pružanja javnih usluga u takvim jedinicama najčešće je vrlo niska i nezadovoljavajuća, što se povezuje sa slabim administrativnim i fiskalnim kapacitetima te nedostatkom transparentnosti. Kao još jedan od problema javlja se i slaba svjesnost građana o važnosti primjene načela supsidijarnosti te očekivanje da će sve probleme riješiti različite razine vlasti.

## LITERATURA

1. Baloban, S. i suradnici (2019). Supsidijarni razvoj hrvatskoga društva – mogućnosti i poteškoće. *Bogoslovska smotra* 89 (2), str. 443-468.
2. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe (2020). Europska povelja o lokalnoj samoupravi. URL: <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-hrv-a6/1680a07d84> (22. travnja 2022.)
3. Koprić, I. (2008). Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave. *Hrvatska javna uprava* 8 (1), str. 95-133.
4. Koprić, I. (2014). Problemi s decentralizacijom ovlasti u Hrvatskoj – između ustavnih načela i stvarnosti. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 14 (1), str. 133-148.
5. Koprić, I. (2016). Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma. *Političke analize* vol. 7 (26), str. 3.-12.
6. Lauc, Z. (1999). Promicanje i provedba načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, osobito načela supsidijarnosti. *Hrvatska javna uprava* 1 (3), str. 447-472.
7. Lozina, D. (2018). Europska povelja o lokalnoj i regionalnoj samoupravi i stanje lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, u: Koprić, I. (ur.). *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 129-145.
8. Lozina, D.; Klarić, M. (2012). „Dobra uprava“ kao upravna doktrina u Europskoj uniji. *Pravni vjesnik*, 28 (2), str. 23-37.
9. Službene internetske stranice Europske unije. Supsidijarnost. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:subsidiarity> (22. travnja 2022.)
10. Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, *Narodne novine* br. 70/15
11. Zakon o sustavu državne uprave, *Narodne novine* br. 75/93.

**SURADNJA POSLOVNOG, JAVNOG I ZNANSTVENO-ISTRAŽIVAČKOG  
SEKTORA S OSVRTOM NA ULOGU RAZVOJNE AGENCIJE  
VUKOVARSKO-SRIJEMSKJE ŽUPANIJE**

**COOPERATION BETWEEN THE BUSINESS, PUBLIC AND SCIENTIFIC-  
RESEARCH SECTORS WITH REFERENCE ON THE ROLE OF THE  
DEVELOPMENT AGENCY OF THE VUKOVAR-SRIJEM COUNTY**

**dr. sc. Mira Majstorović, pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

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

**Ilija Cota, mag. iur.**

Razvojna agencija Vukovarsko-srijemske županije

e-mail: [icota@ra-vs-z.hr](mailto:icota@ra-vs-z.hr)

**dr. sc. Ivana Ivančić, univ. spec. oec.**

2i premium brand d.o.o. Vinkovci

e-mail: [2ipremiumbrand@gmail.com](mailto:2ipremiumbrand@gmail.com)

**Sažetak**

Suradnja poslovnog, javnog i znanstveno-istraživačkog sektora rezultira projektima nastalim na presjecima njihove interaktivnosti i stvara čvrstu osnovu regionalnog razvoja. Dionici su povezani zajedničkom pripremom i provedbom projekata u području inovacija i transfera tehnologije. Prema principu Triple Helix modela, čija se posebnost očituje u međusobno isprepletenoj suradnji sva tri navedena dionika, dolazi do razvoja inovacija i iskorištavanja tržišnih prilika koje vode do društvenog i gospodarskog napretka. Uloga razvojnih agencija u poticanju suradnje gospodarstva i znanosti ogleda se u stvaranju institucionalnog okvira koji će omogućiti razmjenu znanstveno-istraživačkih rezultata te usmjeriti znanje u primjenu i komercijalizaciju inovacija. U radu je analizirana uloga Razvojne agencije Vukovarsko-srijemske županije, najznačajnije poduzetničke potporne institucije Županije, koja je koordinator aktivnosti DIH PANNONIA – Digitalnog inovacijskog centra (engl. Digital Innovation Hub – DIH) i ulazna točka za provedbu aktivnosti Dunavskog centra za inovacije i transfer tehnologije (engl. Danube Transfer Centre – DTC).

**Ključne riječi:** *regionalni razvoj, digitalizacija, inovacije, razvojne agencije.*

**Abstract**

The cooperation of business, public and scientific-research sectors results in projects created at the intersections of their interactivity and creates a solid basis for regional development. Stakeholders are connected by joint preparation and implementation of projects in the field of innovation and technology transfer. According to the principle of the Triple Helix model whose uniqueness is manifested in the intertwined cooperation of all three stakeholders there is the development of innovation, exploitation of market opportunities which leads to social and economic progress. The role of development agencies in encouraging cooperation between the

economy and science is reflected in the creation of an institutional framework that will enable the exchange of scientific research results and direct knowledge to the application and commercialization of innovations. This paper analyses the role of the Development Agency of the Vukovar-Srijem County, the most important entrepreneurial support institution of the County, which is the coordinator of the activities of DIH PANNONIA – Digital Innovation Hub (DIH) and the entry point for the implementation of activities of the Danube Transfer Center – DTC.

**Keywords:** *regional development, digitalization, innovation, development agencies.*

## 1. UVOD

*Triple Helix* model predstavlja model suradnje sveučilišta (akademske zajednice, znanstveno-istraživačkoga sektora), države (vlade, javnoga sektora) i poslovnoga sektora. Rezultira nastankom novih oblika institucija i projekata koji ne pripadaju niti jednome od njih, već nastaju na presjecima njihove interaktivnosti i suradnje (Etzkowitz i Leydesdorff, 1995). Potencijal za inovacije i ekonomski razvoj pretpostavlja istaknutiju ulogu sveučilišta i povezanosti aktivnosti poslovnog sektora, sveučilišta i vlade u generiranju novih institucionalnih i društvenih oblika proizvodnje te prijenosa i primjene znanja (Ranga i Etzkowitz, 2013). Prema Etzkowitzu (2003) suradnja sva tri sektora donosi poboljšanje svakoga od njih pojedinačno, ali i društva u cjelini. Ova ideja zastupa prelazak s dotadašnjih bilateralnih odnosa pojedinih dionika na trilateralnu suradnju, što je jasno i iz same metafore koja je odabrana kao ime modela – *Triple Helix* ili model trostruke spirale (Etzkowitz, 2008:10).

Model *Triple Helix* ima i regionalnu komponentu te se njime želi postići povezivanje lokalnoga/regionalnoga sveučilišta, poslovnoga sektora i vlasti. S obzirom da se dionici na lokalnoj razini vrlo dobro poznaju, upoznati su s vlastitim prednostima i nedostacima, ali i prednostima i nedostacima ostalih što je vrlo dobar preduvjet uspješne suradnje, koja na kraju rezultira ekonomskim razvojem lokalnoga područja. Na taj se način stvaraju „prostori znanja“, „prostori konsenzusa“ i „prostori inovacija“, koji omogućuju nastanak kritične mase istraživača i koncentraciju na područja koja su od posebnog interesa za regije (Etzkowitz, 2008:77-80).

Potrebno je naglasiti kako u ovom modelu suradnja može biti inicirana od strane bilo kojeg dionika. Kao što naglašava niz autora (Etzkowitz i Leydersdorff, 2000, Etzkowitz i Zhou, 2006), sveukupne su aktivnosti usmjerene na ekonomski razvoj bez obzira na inicijatore razvojnih procesa.

Poslovni i znanstveno-istraživački sektor sve više razvija suradnju, na čega ukazuju brojni primjeri na svjetskoj, ali i na nacionalnoj razini. Ovakva suradnja dovodi do uspješnih razvojnih projekata kroz koje svi dionici ostvaruju značajnu korist. Tako poslovni sektor ima priliku doći do novih ideja, znanja, savjeta i budućih stručnih i kvalitetnih zaposlenika, dok istodobno znanstveno-istraživački sektor ima mogućnost pristupa istraživačkim centrima i visokim tehnologijama.

Leydersdorff (2010:4; citirano u Marčelić, 2016) detaljnije opisuje međudjelovanje svakog od dionika. Sveučilišta postaju aktivnim članovima društva i usmjerena su na gospodarski razvoj, a kroz suradnju s ostalim dionicima sve više utječu na regionalni razvoj.

Etzkowitz (2008:8) zastupa paradigmu poduzetničkog sveučilišta (*entrepreneurial university*). Smatra kako suradnja sva tri sektora donosi poboljšanje svakog od njih, a trostruka spirala počinje tako što sveučilište, poslovni i javni sektor ulaze u recipročan odnos jedni s drugima, pri čemu nastoje međusobno poboljšati izvedbu drugih dionika.

Poslovni sektor u uvjetima globalno tržišnoga i tehnološko-inovacijskoga razvoja traži nove modele primjene inovacijskih strategija koji uključuju aktivnu suradnju s korisnicima. Yawson (2009) naglašava ulogu četvrtoga dionika, korisnika usluge odnosno potrošača. Njegovim uključivanjem u različite koncepcije suradnje s ostalim dionicima model *Triple Helix* postaje *Quadruple Helix*. Razlika između ova dva modela je u tome što se *Triple Helix* pomoću novih tehnologija i znanstvenih istraživanja usmjerava na visoko tehnološke inovacije, dok je *Quadruple Helix* prikladniji za male i srednje poduzetnike koji sudjelovanjem u ovakvoj suradnji mogu brže i uz manje rizike razvijati nove proizvode i usluge.

## 2. REGIONALNE RAZVOJNE AGENCIJE

Županijske razvojne agencije su javne ustanove samostalne u obavljanju svoje djelatnosti i poslovanju. U Republici Hrvatskoj postoji 20 županijskih razvojnih agencija i jedna razvojna agencija grada Zagreba, koje sukladno Zakonu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 147/14, 123/17, 118/18) imaju status regionalnog koordinatora i obavljaju poslove javnih ovlasti: izrađuju županijske razvojne strategije i druge strateške i razvojne dokumente za područje županije te njihove provedbene dokumente za koje ih ovlasti osnivač i/ili suosnivači, provjeravaju usklađenost dokumenata strateškog planiranja razvoja županije s hijerarhijski višim dokumentima strateškog planiranja i donose odluke kojima se potvrđuje usklađenost, pružaju stručnu pomoć u pripremi i provedbi programa potpore javnopravnim tijelima i javnim ustanovama s područja svoje županije kojima su osnivači Republika Hrvatska ili županija, u pripremi i provedbi razvojnih projekata od interesa za razvoj županije, a posebno projekata sufinanciranih sredstvima iz strukturnih i investicijskih fondova Europske unije, pružaju stručnu pomoć u pripremi i provedbi razvojnih projekata javnopravnih tijela i javnih ustanova s područja svoje županije kojima su osnivači Republika Hrvatska ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, a koji su od interesa za razvoj županije, kao i zajedničkih razvojnih projekata od interesa za razvoj više županija, provode županijske razvojne programe za koje ih ovlasti osnivač i/ili suosnivači te provode programe Ministarstva i drugih središnjih tijela državne uprave koji se odnose na ravnomjerniji regionalni razvoj.

Regionalni koordinatori su dužni bez naknade obavljati i druge poslove od javnog interesa za koje su registrirani ili koji su im ovim ili drugim zakonom stavljeni u nadležnost kao na primjer obavljati stručne i savjetodavne poslove u vezi s provedbom županijske razvojne strategije i ostalih strateških, razvojnih i provedbenih dokumenata za područje županije te izvještavati osnivače i Ministarstvo o njihovoj provedbi, surađivati s Ministarstvom i svim ostalim relevantnim dionicima na poslovima strateškog planiranja i upravljanja razvojem za područje županije, usklađivati djelovanje jedinica lokalne samouprave s područja županije vezano uz regionalni razvoj, obavljati administrativne i stručne poslove za potrebe županijskog partnerstva i sudjelovati u radu partnerskih vijeća.



Upravo iz poslova javnih ovlasti jasna je i nedvojbena uloga regionalnih koordinatora u regionalnom razvoju na području njihove županije odnosno grada Zagreba. Županijske (regionalne) razvojne agencije odnosno regionalni koordinatori glavni su koordinator rada svih razvojnih dionika, kao i koordinator gospodarskog razvoja županije. Regionalni koordinatori su „produžena ruka“ MRRFEU, ali i čvrsta poveznica sa ostalim ministarstvima i državnim agencijama.

### **3. SURADNJA POSLOVNOG, JAVNOG I ZNANSTVENO-ISTRAŽIVAČKOG SEKTORA KROZ AKTIVNOSTI RAZVOJNE AGENCIJE VSŽ KAO REGIONALNOG KOORDINATORA**

#### **3.1. Razvojna agencija Vukovarsko-srijemske županije**

Razvojna agencija Vukovarsko-srijemske županije (dalje: Razvojna agencija VSŽ) je regionalni koordinator Vukovarsko-srijemske županije, s ovlastima i zadaćom provedbe politike regionalnoga razvoja i koordinacije razvojnih aktivnosti na području županije. Svojim aktivnostima želi poboljšati uvjete za jačanje konkurentnosti i realizaciju razvojnih potencijala županije, a što bi u konačnici trebalo osnažiti društveni i gospodarski rast cijelog područja županije. (Razvojna agencija VSŽ, 2021)

Razvojna agencija VSŽ je još prije desetak godina uvidjela kako postoji potreba povezivanja javnog, poslovnog i znanstveno-istraživačkog sektora prema *Triple Helix* modelu s ciljem stvaranja proizvoda više dodane vrijednosti, kao i potreba uvođenja novih tehnologija u procese proizvodnje u mala i srednja poduzeća na području županije. Razvojna agencija VSŽ koordinator je aktivnosti DIH PANNONIA - Digitalnog inovacijskog centra (engl. Digital Innovation Hub – DIH) i ulazna točka za provedbu aktivnosti Dunavskog centra za inovacije i transfer tehnologije (engl. Danube Transfer Centre – DTC). Upravo ove aktivnosti primjer su realizacije suradnje poslovnoga, javnoga i znanstveno-istraživačkoga sektora.

#### **3.2. DIH PANNONIA – Digitalni inovacijski centar**

Digitalni centar za inovacije – DIH PANNONIA je jedinstveni pravni subjekt osnovan 2021. godine u Vinkovcima na inicijativu Razvojne agencije VSŽ, koja je nositelj konzorcija i koordinator aktivnosti. Uvršten je u bazu DIH-ova Europske komisije od svibnja 2021. godine na platformi Zajedničkog istraživačkog centra (*Joint Research Centre*) kao jedan od deset u potpunosti operativnih DIH-ova u Republici Hrvatskoj. Djeluje kao centar za digitalnu transformaciju poduzetništva i prehrambenog sektora i instrument je potpore gospodarskim subjektima - mikro, malim i srednjim poduzetnicima, s naglaskom na prehrambeno-prerađivački sektor. Zadaća DIH-a PANNONIA je promocija digitalne transformacije i provedba raznih usluga u svrhu povećanja primjene digitalnih tehnologija u industriji, u tvrtkama, znanstvenim organizacijama te tijelima javne i državne uprave. Aktivnostima se želi poboljšati konkurentnost kroz razvoj njihovih poslovnih i proizvodnih procesa primjenom digitalizacije i kreiranjem novih proizvoda i usluga.

Korisnici DIH PANNONIA su znanstveno-istraživački centri, javne ustanove i gospodarski subjekti na području Vukovarsko-srijemske, Osječko-baranjske, Brodsko-posavske, Požeško-

slavonske, Virovitičko-podravske, Bjelovarsko-bilogorske, Karlovačke i Sisačko-moslavačke županije. Misija DIH PANNONIA je pomicanje granica razvoja temeljenog na inovacijama i doprinos digitalizaciji u skladu s načelima, prioritetima i ostvarenjima ciljeva postavljenih u EU Deklaraciji o suradnji na temu „Pametna i održiva digitalna budućnost za europsku poljoprivredu i ruralna područja, Digitalnoj agendi za Europu, Europskoj digitalnoj strategiji, Nacionalnom programu reformi i Nacionalnoj razvojnoj strategiji 2030.

DIH PANNONIA pruža mogućnost lakšeg pokretanja strateških partnerstava, bolje prekogranične suradnje za različite projekte, start-up tvrtke, mikro poduzeća te mala i srednja poduzeća koja se bave digitalnim tehnologijama. Istovremeno povezuje poslovne subjekte iz različitih djelatnosti sa interesom za korištenje i implementaciju novonastalih inovativnih rješenja.

DIH PANNONIA će poslovati kroz snažno partnerstvo članova konzorcija, čiji će svaki član pružati određenu razinu specijaliziranih usluga sa zajedničkim ciljem otvaranja novih radnih mjesta i jačanja gospodarstva Slavonije, Baranje i Srijema. Konzorcij obuhvaća ukupno 15 partnera, a to su:

- Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku
  - Fakultet elektrotehnike, računarstva i informacijskih tehnologija Osijek
  - Fakultet agrobiotehničkih znanosti Osijek
  - Prehrambeno-tehnološki fakultet Osijek
- Sveučilište u Slavonskom Brodu
  - Strojarski fakultet
- Rektorat Sveučilišta u Osijeku
- Razvojna agencija Vukovarsko-srijemske županije - regionalni koordinator
- Javna ustanova Razvojna agencija Osječko-baranjske županije - regionalni koordinator
- VIDRA – Regionalna agencija za razvoj Virovitičko-podravske županije - regionalni koordinator
- Regionalna razvojna agencija Požeško-slavonske županije - regionalni koordinator
- CTR – Razvojna agencija Brodsko-posavske županije - regionalni koordinator
- Grad-export d.o.o.
- Ustanova za obrazovanje odraslih Matura plus d.o.o.
- Osijek Software City
- KERIT – Klub elektrotehnike, računarstva i informacijskih tehnologija Vinkovci
- VVIT – Udruga za promicanje i razvoj ICT sektora Vukovarsko-srijemske županije

Partnerstvo znanstvenih i istraživačkih visokoškolskih ustanova u agrobiotehničkom, tehnološkom i prehrambeno-tehnološkom području osigurat će prijenos stručnosti i omogućiti pristup inovativnim tehnologijama za eksperimentiranje, razvoj i testiranje novih proizvoda u svim sektorima gospodarskog razvoja najistočnijeg dijela Republike Hrvatske.

Znanstveno-istraživački sektor konzorcija bavit će se prijenosom znanja vezanog uz razvoj digitalnih vještina. Stručnjaci unutar konzorcija pružat će sustavnu i interdisciplinarnu podršku prilagođenu profilu i potrebama svakog pojedinog poduzetnika. Ova će potpora ojačati inovacijski kapacitet i stvoriti dodanu vrijednost.

Svih pet županijskih razvojnih agencija u regiji pružat će savjetodavne usluge za pristup financiranju i korištenje financijskih mehanizama za specifične inovacijske potrebe u regiji i svakoj županiji, kroz svoju ulogu institucije za potporu poduzetništvu. Osim toga, provodit će savjetodavne usluge vezano uz poslovno i ostalo upravljanje, kao i tehničku i konzultantsku pomoć u provedbi programa i projekata te edukativne aktivnosti za pripremu i provedbu projekta. Razvojna agencija VSŽ će imati aktivnu ulogu u pružanju savjetodavnih usluga u vezi s pristupom i korištenjem financijskih mehanizama namijenjenih specifičnim inovacijskim potrebama regije te će osnažiti aktivnosti realizacije financiranja savjetodavnih usluga za rast poslovanja digitalizacijom i podršku u implementaciji Industrije 4.0 u proizvodne procese u gospodarstvu.

Uloga poduzetnika s implementiranom Industrijom 4.0 unutar konzorcija vrlo je važna jer služi kao primjer dobre prakse kroz izravan praktični primjer rezultata digitalne transformacije. Njihova uloga je važna i za podršku klijentima kroz pružanje konzultantskih usluga za postizanje poslovnog rasta putem digitalizacije.

Neprofitne udruge povezane su s civilnim sektorom i djeluju u sklopu konzorcija na području promicanja digitalizacije i tehničkih znanosti, razvoja softvera, poticanja poduzetništva u IT sektoru, povećanja atraktivnosti razvojne profesije, povećanja konkurentnosti programera na tržištu, umrežavanja pravnih osoba i okupljanja prirodnih osobe zainteresirane za jačanje i razvoj IT sektora na području Republike Hrvatske i u inozemstvu, rješavanja stručnih zadataka te organiziranja stručnih i znanstvenih predavanja i skupova iz područja elektrotehnike, računarstva i informacijskih tehnologija.

Konzorcij je otvoren za prijem novih partnera kao i suradnju s drugim DIH konzorcijima unutar i izvan Hrvatske. Djeluje kao *one-stop-shop* i nudi sveobuhvatnu i cjelovitu podršku i konkretna rješenja tvrtkama za uvođenje digitalizacije u njihove poslovne procese, razvoj proizvoda i usluga, prodaju i distribuciju radi implementacije principa Industrije 4.0.

DIH PANNONIA surađuje sa start-up inkubatorom u sklopu Regionalnog centra za digitalizaciju i razvoj koji će start-up tvrtkama pružiti potrebnu stručnu podršku i specijaliziranu infrastrukturu u procesu digitalizacije.

Kroz usluge konzorcija, DIH PANNONIA će poduzetnicima pružiti pristup tehnologiji za izradu prototipa proizvoda te pristup naprednoj istraživačkoj opremi za razvoj visokotehnoloških digitaliziranih rješenja i obrazovanje o digitalizaciji i prijenosu tehnologije. Korisnicima će se omogućiti međusektorska suradnja institucija iz područja gospodarstva, s naglaskom na prehrambenu industriju.

Usluge DIH PANNONIA kompatibilne su i nadograđuju se s uslugama Dunavskog centra za inovacije i transfer tehnologije Slavonija, Baranja i Srijem (DTC SBS Entry point), dinamične međunarodne mreže, koja djeluje povezujući znanstveni, realni, javni i civilni sektor prema *Quadruple Helix* modelu inovativnosti.

### 3.3. Dunavski centar za inovacije i transfer tehnologije – DTC

Razvojna agencija VSŽ je polazna točka za provedbu aktivnosti Dunavskog centra za inovacije i transfer tehnologije (DTC, engl. Danube Transfer Centre) za područje 5 slavonskih županija. Osnovna zadaća DTC-a je kontinuirano povezivanje poslovnoga sektora sa znanstveno-istraživačkim institucijama, nastojeći na taj način premostiti jaz između istraživanja i inovacija stvaranjem novih proizvoda i usluga, unapređenjem znanja i poticanjem međuregionalne i transnacionalne suradnje.

Ideja o osnivanju mreže DTC-a nastala je 2012. godine s ciljem održivog jačanja konkurentnosti gospodarskih subjekata u dunavskoj regiji. Okuplja znanstveno-istraživačke i poduzetničke potporne institucije u Podunavlju i obuhvaća 13 Dunavskih centara za inovacije i transfer tehnologije koji djeluju u 9 zemalja. DTC mreža ujedno doprinosi kapitalizaciji i ostvarivanju ciljeva Strategije Europske unije za dunavsku regiju (EUSDR). Razvojna agencija VSŽ član je radne skupine Prioritetnog područja PA8 EUSDR „Inovacije i transfer tehnologije“.

Osnovne zadaće DTC-a su povezivanje industrije odnosno mikro, malog i srednjeg poduzetništva i sektora istraživanja i razvoja te širenje mreže i suradnja u zajedničkim projektima vezanima uz inovacije i transfer tehnologije kako bi se osiguralo uključivanje međunarodnih stručnjaka u svakoj fazi. Djeluje u okviru Razvojne agencije VSŽ koja je 2019. godine imenovana ulaznom točkom (*Entry point*) i glavnim koordinatorom aktivnosti DTC-a pod nazivom *Slavonija, Baranja i Srijem*. Dunavski centri za inovacije i transfer tehnologije doprinose izgradnji kapaciteta u cijeloj dunavskoj makroregiji provedbom treninga i radionica povezanim s projektnim prijedlozima i s provedbom projekata u području inovacija i transfera tehnologije kojima Europska komisija pridaje veliko značenje.

Ciljevi DTC mreže su podrška prijenosu inovacija i znanja na lokalnoj i regionalnoj razini u svrhu razvoja županije, poboljšanje inovativnog okruženja za poduzetnike u regiji, olakšavanje transnacionalnih istraživanja kako bi se podržao rast znanja, povezivanje ljudi i organizacija u svrhu promoviranja prekograničnog protoka znanja, olakšavanje prijelaza znanja u inovativna rješenja u cilju poticanja napretka, stimuliranje kulture odgovornosti za dobrobit društva među svim dionicima stvaranja znanja i njegovog protoka. Ciljevi se žele ostvariti kroz aktivnosti poticanja kontinuiranog prijenosa znanja i tehnologija, osiguranje naprednih potpornih usluga poduzetnicima u cilju povećanja razine dodane vrijednosti njihovih proizvoda, poticanja suradnje između znanstvene zajednice, poduzetništva i javne uprave te poticanja komercijalizacije rezultata znanstvenih istraživanja.

Panonski centar za primjenu digitalnih tehnologija u poljoprivredi jedan je od ključnih projekata čija će se djelatnost odvijati kroz DIH PANNONIA. Njegov cilj je poboljšanje učinkovitosti poljoprivredne proizvodnje uvođenjem najnovijih tehnoloških rješenja kao što su roboti, senzori, bežični sustavi, sateliti i dronovi, primjenjivi programi i sustavi umjetne inteligencije, a koja će pridonijeti optimizaciji poljoprivredne proizvodnje.

Na temelju županijskih potreba i Strategije pametne specijalizacije Republike Hrvatske (RIS3), DTC SBS Ulazna točka je odgovorna za koordinaciju uspostavljenih regionalnih ureda: Eko-sustava d.o.o. koji se bavi povezivanjem sektora energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora

energije te Fakulteta agrobiotehničkih znanosti iz Osijeka koji djeluje na području poljoprivrede.

Prednosti sudjelovanja u DTC mreži su potpora lokalnom i regionalnog razvoju primjenom DTC instrumenata i DTC poslovnog modela, procjena inovacijskih kapaciteta tvrtke primjenom specifičnih alata (tehnološka ponuda, tehnološki zahtjev, analiza inovacijskih potencijala), mapiranje lokalnih i regionalnih dionika, identifikacija i procjena potencijala suradnje za transfer tehnologije, podrška mogućnostima suradnje unutar EEN mreže (European Enterprise Network – Europska poduzetnička mreža), sudjelovanje u projektima iz raznih izvora financiranja na razini DTC mreže (projekti vezani uz promociju konkurentnosti tvrtki, poticanje razvoja novih proizvoda/usluga, suradnje i povezivanja sveučilišta, istraživačko-razvojnih institucija i malih i srednjih poduzetnika, poticanje transfera inovacija), povezivanje s različitim dionicima na području Dunavske regije s mogućnostima otvaranja novih oblika suradnje i širenja mreže i veća mogućnost plasiranja vlastitih projektnih ideja putem ostalih članova DTC mreže.

DTC SBS o svim mogućnostima sudjelovanja u EU projektima, kao i mogućim prijavama na nagradne natječaje na razini EU, kontinuirano informira sedam visokoobrazovnih ustanova na području Hrvatske – 5 fakulteta u okviru Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru i Europsku poslovnu školu Zagreb, s kojima Razvojna agencija VSŽ ima potpisane Sporazume o stručnoj i znanstvenoj suradnji.

#### 4. ZAKLJUČAK

Dionici iz poslovnog, javnog i znanstveno-istraživačkog sektora mogu značajno doprinijeti ekonomskom i društvenom razvoju kroz primjenu već postojećih modela kao što su *Triple Helix* odnosno *Quadruple Helix* model. Ograničenja u primjeni navedenih modela postoje iz razloga što svaka lokalna zajednica ima svoje specifičnosti u smislu ljudskih, ekonomskih i prirodnih potencijala.

Analiza aktivnosti Razvojne agencije VSŽ - regionalnoga koordinatora potvrdila je postojanje potrebe povezivanja javnog, poslovnog i znanstveno-istraživačkog sektora na području Slavonije, Baranje i Srijema. Kroz zadaće i aktivnosti Digitalnog inovacijskog centra – DIH PANNONIA i Dunavskog centra za inovacije i transfer tehnologije – DTC, a prema modelima *Triple Helix* i *Quadruple Helix*, regionalni koordinador zajedno s partnerima želi postići ciljeve regionalnog razvoja uvođenjem novih tehnologija i stvaranjem proizvoda više dodane vrijednosti.

#### LITERATURA

1. Etzkowitz, H., Leydesdorff, L. (1995). The Triple Helix, University-Industry -Government Relations: A laboratory for Knowledge-Based Economic Development. *EASST Review* 14.
2. Etzkowitz, H., Leydesdorff, L. (2000). The Dynamics of Innovation: From National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations. *Research Policy*, (29), 2, pp. 109-123.

3. Etzkowitz, H. (2003). Innovation in Innovation: The Triple Helix of University-Industry-Government Relations. *Social Science Information*, (42), pp. 293-338.
4. Etzkowitz, H., Zhou, C. (2006). Triple Helix twins: Innovation and sustainability. *Science and Public Policy* 33 (1), pp. 77-83.
5. Etzkowitz, H. (2008). The Triple Helix: University-Industry-Government Innovation in Action. *Papers in Regional Science* 90 (2)
6. Razvojna agencija VSŽ (2021). Izvješće o radu Razvojne agencije Vukovarsko-srijemske županije za razdoblje od 01.01. – 31.12.2021. godine, dostupno na: <https://www.ra-vs.hr/wp-content/uploads/2022/01/Izvjesce-o-radu-za-2021.-1.pdf> [25.05.2022.]
7. Marčelić, S. (2016). Suvremeni modeli sveučilišta i njihova kritika u društvenim znanostima. *Socijalna ekologija*, 24 (1), pp. 41-62.
8. Ranga M., Etzkowitz H. (2013). Triple Helix Systems: An Analytical Framework for Innovation Policy and Practice in the Knowledge Society, *Industry and Higher Education*, 27 (4), pp. 237-262.
9. Yawson, R. M. (2009). The Ecological System of Innovation: A New Architectural Framework for a Functional Evidence-Based Platform for Science and Innovation Policy, XXIV ISPIM 2009 Conference: The Future of Innovation, Vienna, Austria, pp. 1–16.
10. Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 147/14, 123/17, 118/18)

## IZVRŠENJE PRESUDA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

### EXECUTION OF JUDGMENTS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

dr. sc Ivan Malenica, v. pred.  
e-mail: [ivan.malenica@hotmail.com](mailto:ivan.malenica@hotmail.com)

#### Sažetak

U ovom radu najprije se upućuje na važnost Europskog suda za ljudska prava i njegovih odluka ne samo u pojedinačnim slučajevima već i postupanju svih javnopravnih tijela i sudova država potpisnica Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. To se čini analizom relevantnih propisa, primarno Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda a posebno se ističe postupanje Odbora ministara koji je odgovoran za djelotvorni nadzor nad izvršenjem presuda Europskog suda za ljudska prava. Također se analiziraju Pravila Odbora ministara za nadzor izvršenja presuda i uvjeta prijateljskog rješenja kao pravne podloge za postupanje Odbora ministara u postupcima nadzora nad izvršenjem presuda. Nadalje, u radu se prikazuje postupanje Odbora ministara i donošenje Akcijskog plana i Akcijskog izvješća te kao krajnje mjere pokretanje „postupaka zbog neizvršenja“. Također se u radu prikazuje i proces izvršenja u hrvatskom pravnom poretku. Konačno, zaključuje se kako se propisivanjem čitavog niza aktivnosti mjera u slučaju neizvršenja odluka Europskog suda za ljudska prava se ipak dolazi učinkovitog koncepta izvršenja njegovih odluka.

**Ključne riječi:** *izvršenje sudskih odluka, Europski sud za ljudska prava, izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava u Hrvatskoj.*

#### Abstract

This paper first refers to the importance of the European Court of Human Rights and its decisions not only in individual cases, but also to the actions of all public law bodies and courts of signatory countries to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. This is done by analyzing the relevant regulations, primarily the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom, and the actions of the Committee of Ministers, which is responsible for the effective supervision of the execution of the judgments of the European Court of Human Rights, are highlighted. Also analyzed are the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and the terms of friendly settlement as a legal basis for the actions of the Committee of Ministers in the procedures of supervision over the execution of judgments. Furthermore, the paper shows the actions of the Committee of Ministers and the adoption of the Action Plan and the Action Report, as well as the initiation of "procedures due to non-execution" as a final measure. The paper also presents the enforcement process in the Croatian legal system. Finally, it is concluded that by prescribing a whole series of measures in case of non-execution of the decisions of the European Court of Human Rights, an effective concept of the execution of its decisions is reached.

**Keywords:** *execution of court decisions, European Court of Human Rights, execution of the judgment of the European Court of Human Rights in Croatia.*

## 1. UVOD

Budući da je Republika Hrvatska stranka Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, ona je nakon ratifikacije Konvencije i priznavanja jurisdikcije Europskog suda za ljudska prava prihvatila obvezu primjenjivati Konvenciju i pravne standarde koje u svojoj praksi izgrađuje Europski sud za ljudska prava. Svrha sudskog postupka i presuda Europskog suda praktične je naravi, budući da se presudom ne samo okončava konkretni predmet već ona predstavlja i polazišnu osnovu koja bi trebala omogućiti učinkovitu zaštitu ljudskih prava i sloboda. (Tulkens, 2006:12) Uz veliki značaj koji imaju za pojedinca, podnositelja zahtjeva, kojim je utvrđena povreda nekoga konvencijskog prava te presude zahtijevaju i sustavne promjene da bi se spriječila buduća kršenja ljudskih prava i temeljnih sloboda. (Trgovac i sur, 2018:636) Temeljem čl. 46. Konvencije koji nosi naziv obvezatna snaga i izvršenje presuda, države se obvezuju da će se podvrgnuti konačnoj presudi Suda u svakom sporu u kojem su one stranke. To bi značilo da učinci presuda Europskog suda za ljudska prava djeluju samo *inter partes*, odnosno na stranke u sporu pred Europskim sudom za ljudska prava. Međutim, postavlja se pitanje jesu li pravni učinci presude ograničeni samo na stranke u sporu. Nekoliko je razloga koji idu u prilog tvrdnji da presuda Europskog suda za ljudska prava djeluje *erga omnes*. Naime, Europski sud za ljudska prava u predmetu *Goodwin protiv Ujedinjenog kraljevstva*<sup>1</sup> naveo je da: „*premda Sud nema formalnu obvezu da postupi shodno svojim prethodnim presudama, u interesu je pravne sigurnosti, predvidivosti i jednakosti pred zakonom da, bez valjanog razloga, ne odstupa od presedana ustanovljenih u prethodnim predmetima.*“ Presudom u ovom predmetu Europski sud za ljudska prava jest *de facto* na jedan način priznao presedanski sustav prema kojem svaka odluka Suda osim što odlučuje o konkretnom sporu, predstavlja i zaseban izvor prava. Dakle, ne samo da je Sud dužan pridržavati se vlastitih odluka, već će i države svoje pravo i praksu prilagođavati praksi Europskog suda za ljudska prava ustanovljenoj i u onim slučajevima u kojima same nisu bile stranke, iz razloga što bi se one u budućnosti u sličnom slučaju mogle pojaviti kao postupovne stranke pred Sudom. (Burić, 2013:111)

## 2. NADZOR NAD PRIMJENOM KONVENCIJE ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA

Odgovornost za djelotvornu primjenu Konvencije jest kako na samom Europskom sudu za ljudska prava, tako i na državama članicama te Odboru ministara. Već smo naveli da Europski sud za ljudska prava nadzire izvršavanje obveza koje su države ugovornice preuzele Konvencijom te donoseći presude on interpretira i neposredno primjenjuje Konvenciju. Države članice Vijeća Europe imaju pravnu, političku i moralnu obvezu izvršavati kako obveze koje proizlaze iz Konvencije tako i odluke Europskog suda za ljudska prava. Kada je riječ o presudama Europskog suda za ljudska prava, za identifikaciju i provedbu mjera izvršenja konkretne presude nadležno je ono državno tijelo/ tijela koje je svojim radnjama ili propuštanjem uzrokovalo povredu Konvencije u konkretnom slučaju, ali i ono tijelo/tijela u čiju nadležnost ulazi bilo koje pitanje koje je presudom Europskog suda za ljudska prava

---

<sup>1</sup> *Christine Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 28957/95, presuda od 11. srpnja 2002.



identificirano kao jedan od uzroka povrede Konvencije. (Omejec, 2012:1915) Prema Omejec, pitanje izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava ne može se promatrati odvojeno ni od konteksta u kojem djeluje cjelokupni europski nadzorni sustav ni od njegovih bitnih obilježja. (Omejec, 2008:256)

Odbor ministara odgovoran je za djelotvorni nadzor nad izvršenjem presuda Europskog suda za ljudska prava, te mu u tom smislu Sud dostavlja presudu. Međutim, iako je Odbor ministara prvenstveno izvršno i regulatorno tijelo Vijeća Europe, ono ima i ovlast ispitati te ustanoviti je li država ugovornica, u kojoj je presudom Suda utvrđena povreda konvencijskog prava, poduzela odgovarajuće korektivne mjere radi njezina ispravljanja te povrede. (Omejec, 2008:256) Dakle, svrha nadzora nad izvršenjem jest u provjeri je li temeljem presude država ugovornica poduzela odgovarajuće mjere. Međutim, u slučaju da država ignorira ili samo djelomično izvrši presudu, Odbor ministara prema Konvenciji ne posjeduje prisilne mehanizme da natjera državu da postupi po presudi Suda. No, zato Statut Vijeća Europe u čl. 3. određuje da je poštivanje ljudskih prava jedno od temeljnih načela za sudjelovanje u Vijeću Europe, a temeljem čl. 8. Statuta, Odbor ministara ima ovlast suspendirati, čak i isključiti iz Vijeća Europe svaku državu članicu odgovornu za teške povrede ljudskih prava. (Gomien, 2007:84)<sup>2</sup>

U svrhu što učinkovitijeg izvršenja presuda i nadzora nad postupkom izvršenja, Odbor ministara 2006. godine donio je *Pravila za nadzor nad izvršenjem presuda i uvjeta prijateljskog rješenja*.<sup>3</sup> Radi se o nizu mjera i pravila koje se odnose na izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava, ali i na pristup informacijama u postupku izvršenja presuda Europskog suda, komunikaciji između Odbora ministara i zainteresiranih stranaka u postupku izvršenja te o nadzoru nad izvršenjem prijateljskih rješenja. (Omejec, 2012:1931) Pravila su donesena s ciljem da se postupak nadzora učini što efikasnijim, a rad Odbora ministara što transparentnijim.

Budući da se presudom ne samo odlučuje o povredi konvencijskog prava u konkretnom slučaju, nego se njom najčešće zahtijevaju i određene sustavne promjene u državi koja je stranka u postupku, kako bi se spriječile buduće povrede konvencijskog prava od velike je važnosti praćenje i zagovaranje izvršenja presude.

Valja naglasiti, a to smo i ranije istaknuli, da Europski sud za ljudska prava ne posjeduje kasacijske ovlasti u slučaju utvrđene povrede konvencijskog prava. Naime, on ne može ukinuti presudu nacionalnih sudova država ugovornica, već samo ima mogućnost deklaratorno utvrditi povredu odredaba Konvencije. U tom slučaju i obveza države članice u pogledu izvršenja presude bitno je drugačija u odnosu na klasična sudska izvršenja. Država je dužna poduzeti određene aktivnosti za otklanjanje povreda konvencijskih prava i ispravljanje eventualnih štetnih posljedica. Tri su vrste mjera koje Sud može državama odrediti u okviru njihove obveze izvršenja konačnih presuda Europskog suda za ljudska prava: isplata pravične naknade (*just*

<sup>2</sup> U svojoj povijesti Odbor ministara nikad se nije koristio ovom svojom ovlašću iz čl. Statuta Vijeća Europe.

<sup>3</sup> Pravilo 6(2)(b)(i) Pravilnika Odbora ministara za nadzor nad izvršenjem presuda i uvjeta prijateljskih rješenja (Rules of the Committee of Ministers for the Supervision of the Execution of Judgments and of the Terms of Friendly Settlements) usvojenoga od strane Odbora ministara 10. svibnja 2006. na 964. susretu zamjenika ministara, dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=999329>

*satisfaction*), poduzimanje pojedinačnih mjera (*individual measures*) i poduzimanje općih mjera (*general measures*). (Lukina-Karajković, 2003:408)

Odbor ministara u svojem je postupanju u postupku nadzora nad izvršenjem presuda vezan Pravilima Odbora ministara za nadzor izvršenja presuda i uvjeta prijateljskog rješenja.<sup>4</sup> Nadzor nad izvršenjem presude pred Odborom ministara započinje kada on zaprimi konačnu presudu Europskog suda za ljudska prava kojom je utvrđena povreda konvencijskog prava, odnosno odluku o prijateljskom rješenju spora. Dakle, od tog trenutka država ugovornica postaje odgovorna Odboru ministara za izvršenje presuda. U tom smislu će Odbor po primitku konačne presude prema pravilu 3. staviti predmet na dnevni red, bez odgađanja. Odboru ministara u radu pomaže Tajništvo i posebni Odjel za izvršenje presuda koji priprema svaku pojedinačnu presudu sa svim potrebnim dokumentima i koji komunicira s nadležnim tijelima u državi ugovornici po pitanju izvršenja obveze iz presude. Rasprava o izvršenju presuda obavlja se na posebnim sastancima o ljudskim pravima koji se u pravilu održavaju šest puta godišnje.<sup>5</sup> Odbor ministara poziva državu da se izjasni o poduzetim mjerama ili mjerama koje namjerava poduzeti u postupku izvršenja presude. Sve dok država ne priloži dokaz o poduzetim pojedinačnim mjerama, donesenim općim mjerama te plaćanju pravične naknade, predmet će biti na dnevnom redu svakog sastanka o ljudskim pravima Odbora ministara, ako Odbor ne odluči drugačije.<sup>6</sup>

Ako Odbor ministara smatra da je nadzor nad izvršenjem konačne presude otežan nekim pitanjem tumačenja povezanim s tom presudom, Odbor može predmet uputiti Sudu da odluči o tom pitanju. Odluka Odbora ministara o upućivanju donosi se dvotrećinskom većinom predstavnika ovlaštenih za sudjelovanje u radu Odbora. (čl. 46. st. 3. Konvencije). Na ovaj je način i Europski sud za ljudska prava, tumačeći određena pravna pitanja vezana za izvršenje, izravno uključen u postupak izvršenja svojih presuda i odluka.

### **3. AKTIVNOSTI U POSTUPKU NADZORA NAD IZVRŠENJEM PRESUDA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA**

Postupak nadzora nad izvršenjem presuda Europskog suda za ljudska prava od 2009. godine temelji se na konceptu „akcijskog plana“ i „akcijskog izvješća“. Radi se o sredstvima koja bi trebala omogućiti efikasnije i transparentnije izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava. Akcijski plan (*Action plan*) predstavlja plan kojim su utvrđene mjere koje odgovorne države namjeravaju poduzeti u cilju izvršenja presude, navodeći instruktivne rokove u kojima će poduzeti određene mjere. Ovakav plan podložan je izmjenama. Akcijsko izvješće (*Action Report*) informacija je u kojoj odgovorna država iznosi pregled mjera i aktivnosti koje je poduzela u svrhu izvršenja presude ili pak pojašnjava zašto nikakve ili daljnje mjere nisu

---

<sup>4</sup> Pravilo 6(2)(b)(i) Pravilnika Odbora ministara za nadzor nad izvršenjem presuda i uvjeta prijateljskih rješenja (Rules of the Committee of Ministers for the Supervision of the Execution of Judgments and of the Terms of Friendly Settlements) usvojenoga od strane Odbora ministara 10. svibnja 2006. na 964. susretu zamjenika ministara, dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=999329>

<sup>5</sup> Pravilo 2.

<sup>6</sup> Pravilo 7.

potrebne. (Omejec, 2013: 410) Od države se očekuje da u roku od 6 mjeseci od kad je presuda postala konačna dostavi Odboru ministara akcijski plan.

Od siječnja 2011. godine kada je počela implementacija interlakenskog akcijskog plana<sup>7</sup> u nadzoru nad izvršenjem presuda Europskog suda za ljudska prava uvedene su radne metode (*working methods*) kojim se željelo poboljšati postupak nadzora s naglaskom na rangiranju presuda prema njihovoj važnosti kako bi se još dodatno obvezalo države da potpuno poštuju koncepte akcijskih planova i akcijskih izvješća. Radi se o tzv. dvotračnom sustavu nadzora (*twin-track supervision system*) koji se sastoji od standardnog nadzora i pojačanog nadzora.

Standardan nadzor postupak je u kojem Tajništvo surađuje s državom u izvršenju kontrolirajući podnošenje akcijskih planova i izvješća te praćenje napretka u izvršenju određenih mjera. Radi se o blažem obliku nadzora koji bi trebao omogućiti i brže okončanje postupka.

Kod pojačanog nadzora Odbor ministara pak preuzima aktivnu ulogu te intenzivno prati izvršenje presude. Radi se o slučajevima koji s obzirom na vrstu i prirodu pitanja predstavljaju za Odbor ministara osobit značaj jer se najčešće radi o predmetima u kojima je utvrđeno postojanje velikih strukturnih problema u zakonodavstvu države stranke, u kojima je potrebno poduzeti hitne pojedinačne mjere ili je donesena pilot (ogledna) presuda odnosno presuda u međudržavnom sporu.

Presudom u predmetu *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) protiv Švicarske (br.2)*<sup>8</sup> Europski sud za ljudska prava istaknuo je da je jedno od najznačajnijih obilježja konvencijskog sustava to što uključuje mehanizam za nadziranje pridržavanja odredaba Konvencije. Dakle, Konvencija ne zahtijeva samo da države stranke paze na prava i obveze koje iz nje proizlaze, već osniva i sudsko tijelo, Sud, koje je ovlašteno da utvrđuje povrede Konvencije u konačnim presudama kojima su države stranke pristale da budu vezane (čl. 19. u vezi s čl. 46. st. 1.). Uz to, Konvencija ustanovljuje mehanizam za nadzor nad izvršenjem presuda za koji je odgovoran Odbor ministara (članak 46. stavak 2. Konvencije). Takav mehanizam pokazuje važnost djelotvorne implementacije presuda. (Omejec, 2013:398)

Kada govorimo o karakteru presuda Europskog suda za ljudska prava, već smo prethodno više puta istaknuli da Europski sud za ljudska prava presudom samo deklaratorno utvrđuje povredu konvencijskog prava u konkretnom slučaju ostavljajući državi stranci da sama izabere način otklanjanja povrede. Međutim, ta slobodna dispozicija država stranaka ipak je ograničena provjerom jesu li poduzete mjere suglasne sa zaključcima sadržanim u presudi Europskog suda za ljudska prava.<sup>9</sup> Iznimno, Sud može u cilju pružanja pomoći tuženoj Državi da ispuni svoje obaveze prema članku 46. Konvencije, u slučajevima u kojima se utvrdi sistemska povreda konvencijskog prava ukazati na tip mjere koja se može poduzeti kako bi se okončala situacija

<sup>7</sup> Supervision of the execution of the judgments and decisions of the European Court of Human Rights: implementation of the Interlaken Action Plan - elements for a roadmap, Ministers' Deputies Information document CM/Inf(2010)28 revised 24 June 2010 (document prepared by the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights (DG-HL) with a view to its examination by the GT-SUIVI. Interlaken at its meeting on 29 June 2010)

<sup>8</sup> *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) protiv Švicarske (br.2)* br. 32772/02 presuda od 30. lipnja 2009.

<sup>9</sup> Vidi presudu *Hirst protiv Ujedinjenog kraljevstva (br. 2.)* br. 74025/01, presuda od 6. listopada 2005.

za koju je utvrđeno u presudi da postoji.<sup>10</sup> Radi se dakle o odstupanju od deklaratornog pristupa rješavanju povrede konvencijskog prava s ciljem što djelotvornijeg i efikasnijeg ispravljanja povreda konvencijskog prava. Prva presuda u kojoj je odstupio od načela deklaratornosti jest *Papamichalopoulos i dr. protiv Grčke* iz 1995. godine<sup>11</sup> gdje je Europski sud za ljudska prava utvrdivši povredu čl. 1. Protokola 1. naložio Grčkoj da vrati sporno zemljište podnositelju u roku od 6 mjeseci.

Kada u postupku nadzora Odbor ministara utvrdi da se država ugovornica odbija podvrgnuti konačnoj presudi Europskog suda za ljudska prava u kojem je stranka, on ne posjeduje mehanizme da utječe na izvršenje, već on jedino ima ovlast, nakon službene obavijesti toj državi stranci odlukom usvojenom dvotrećinskom većinom predstavnika ovlaštenih sudjelovati u radu Odbora, uputiti Sudu pitanje je li ta stranka propustila ispuniti obveze predviđene čl. 47. st. 4. Konvencije. Ovakav postupak naziva se „postupak zbog neizvršenja“ (*infringement proceedings*). (Omejec, 2013:1930)

U postupku nadzora nad izvršenjem konačne presude Odbor ministara ima mogućnost donijeti privremenu i konačnu rezoluciju. Odbor će donijeti privremenu rezoluciju (*interim resolutions*) kojom će pružiti informacije o postupku izvršenja konkretne presude, zatim kojom će predložiti konkretne prijedloge u vezi s izvršenjem ili kojom će iskazati zabrinutost zbog neizvršenja. S druge pak strane, ako Odbor utvrdi da je država poduzela sve potrebne mjere, on donosi konačnu rezoluciju (*final resolutions*) kojom zaključuje da su njegove ovlasti i obveze u postupku nadzora nad izvršenjem konačne presude ispunjene.<sup>12</sup>

#### **4. POSTUPAK IZVRŠENJA PRESUDA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Kako smo prethodno naveli, država je suodgovorna za izvršenje presude Europskog suda za ljudska prava u kojoj je bila stranka. U Republici Hrvatskoj glavni koordinator za izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava jest Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Radi se o stručnoj službi Vlade Republike Hrvatske osnovanoj prema Uredbi o uredu zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava.<sup>13</sup>

Ured ima za cilj zastupanje i obranu interesa Republike Hrvatske u postupcima pred Europskim sudom za ljudska prava i Odborom ministara Vijeća Europe, te upoznavanje svih grana državne vlasti, stručne i šire javnosti s konvencijskim pravom i sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava. Što se pak tiče izvršenja presuda, Odbor koordinira rad nadležnih domaćih tijela u procesu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava, te se preko Ureda zastupnika odvija i komunikacija s Odborom ministara Vijeća Europe u pogledu izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava koje se odnose na Republiku Hrvatsku.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Vidi presudu *Broniowski protiv. Poljske*, br. 31443/96, presuda od 22. lipnja 2004. par. 193–194.

<sup>11</sup> Presuda *Papamichalopoulos i dr. protiv Grčke*, br. 14556/89, presuda od 31. listopada 1995.

<sup>12</sup> Pravilo 16. i 17.

<sup>13</sup> Uredba o uredu zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava, NN 18/12.

<sup>14</sup> <https://uredzastupnika.gov.hr/izvršenje-presuda-europskog-suda-za-ljudska-prava-138/138>, pristupljeno 15. rujna 2018.

Na inicijativu Ureda zastupnika osnovan je Stručni savjet za izvršenje presuda i odluka Europskog suda za ljudska prava kao međuinstitucionalno tijelo nadležno za identifikaciju mjera izvršenja konkretnih presuda te za nadzor nad njihovom provedbom. Sastavljen je od predstavnika svih ministarstava, Ustavnog suda Republike Hrvatske, Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Državnog odvjetništva Republike Hrvatske i određenih drugih tijela državne vlasti. Članovi Stručnog savjeta obvezni su svaku presudu Europskog suda za ljudska prava koja je donesena protiv Republike Hrvatske razmotriti sa stajališta nadležnosti tijela koje predstavljaju te u slučaju da za to postoji potreba, predložiti konkretne mjere koje se u okviru tih nadležnosti trebaju provesti kako bi se izbjeglo ponavljanje istovjetne povrede Konvencije u budućim sličnim slučajevima.<sup>15</sup>

Europski sud za ljudska prava utvrdio je da su „države ugovornice dužne organizirati svoje sudske sustave tako da njihovi sudovi mogu ispuniti zahtjeve Konvencije. To se načelo također primjenjuje na izvršenje presuda Suda.“<sup>16</sup>

Gotovo svi propisi koji uređuju postupanje pred sudovima država potpisnica propisuju direktno ili indirektno utjecaj presude Europskog suda za ljudska prava u predmetima o kojima je taj sud već odlučivao. Pravnu osnovu za to nalazimo i u Ustavu Republike Hrvatske koji u čl. 115. st. 4. i 134. utvrđuje pravnu snagu međunarodnih ugovora u pravnom sustavu Republike Hrvatske. Prema čl. 115. st. 3. obveza je svih sudova da sude na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava. Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona.<sup>17</sup>

Pod međunarodnim ugovorima ne misli se samo na osnovni tekst tog ugovora, već i na praksu sudova koji su uspostavljeni temeljem tih ugovora. U kontekstu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, osim osnovnog teksta Konvencije i dopunskih Protokola, konvencijsko pravo obuhvaća i praksu Europskog suda za ljudska prava. U odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske kojom je usvojio ustavnu tužbu podnositelja Zdravka Vanjka,<sup>18</sup> stoji da se u pitanjima izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava domaća sudska praksa mora izgrađivati tako da uvažava međunarodne pravne obveze koje za Republiku Hrvatsku proizlaze iz Konvencije.<sup>19</sup> Kada je riječ o postupku izvršenja presude Europskog suda za ljudska prava, nadležni domaći sudovi dužni su postupiti temeljem čl. 46. st. 1. Konvencije te s čl. 115. st. 3. i 134. Ustava Republike Hrvatske.

Odluka u slučaju *Vanjak* prva je odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske u kojoj se on detaljnije bavi izvršenjem presuda Europskog suda za ljudska prava u Republici Hrvatskoj u

<sup>15</sup> <https://uredzastupnika.gov.hr/izvršenje-presuda-europskog-suda-za-ljudska-prava-138/strucni-savjet-za-izvršenje-presuda-i-odluka-europskog-suda-za-ljudska-prava/173>, pristupljeno 15. ožujka 2019.

<sup>16</sup> *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) protiv Švicarske* (br.2) br. 32772/02, presuda od 30. lipnja 2009., par. 97.

<sup>17</sup> Čl. 134. Ustava RH.

<sup>18</sup> Odluka Ustavnog suda U-III - 3304 / 2011 od 23. siječnja 2013., NN br. 13/13.

<sup>19</sup> „Izvršenje presuda Europskog suda u kojima je utvrđena povreda Konvencije treba razumjeti u prvom redu kao izvršenje međunarodne ugovorne obveze koju je Republika Hrvatska kao ugovorna stranka prihvatila ratifikacijom Konvencije i priznavanjem jurisdikcije Europskog suda u svim predmetima koji se tiču tumačenja i primjene Konvencije.“ Ibid., par. 29. 2.

kontekstu ponavljanja postupka temeljem presude Europskog suda za ljudska prava. Radi se o izrazito važnoj odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske, kojom se utvrđuje ustavnopravna osnova za izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava te se istodobno utvrđuju obveze za nadležna državna tijela u postupku izvršenja konačnih presuda Europskog suda za ljudska prava.

Ustavni sud Republike Hrvatske u ovom je predmetu ustanovio obvezu konvencijsko-konformnog tumačenja domaćeg prava u postupcima koji se odnose na izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava, što znači da domaći sudovi trebaju tumačiti domaće pravo u suglasnosti s relevantnim pravnim stajalištem i praksom Europskog suda za ljudska prava. (Burić, 2013:111)

Međutim, odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu *Vanjak* ipak nije riješila sve probleme koji mogu nastati u postupcima povezanim s izvršenjem presuda Europskog suda za ljudska prava, jer je presudom Europskog suda za ljudska prava utvrđena povreda čl. 6. st. 1. Konvencije pa se pitanje izvršenja te presude promatralo samo kroz ponavljanje postupka pred domaćim tijelima. Stoga će se brojna neriješena pitanja povezana s izvršenjem presuda Europskog suda za ljudska prava rješavati kroz praksu nadležnih domaćih tijela i Ustavnog suda Republike Hrvatske.

## 5. ZAKLJUČAK

Puni učinci presuda Europskog suda za ljudska prava ostvaruju se upravo njihovim izvršenjem. Neposredno izvršenje presude Europskog suda očekuje se dakako od stranaka na koje se ona odnosi ali sama presuda ima značaj koji je daleko širi a ostvaruje se kroz njezino djelovanje *erga omnes*. Države potpisnice Europske konvencije dužne su svoje pravo i praksu prilagođavati praksi Europskog suda za ljudska prava i kada one same nisu bile stranka u postupku. Međunarodni standardi zaštite ljudskih prava i sloboda očekuju od svake stranke da izvršava presude Europskog suda za ljudska prava. U svrhu što efikasnijeg izvršenja i nadzora nad tim postupkom, Europski sud za ljudska prava ima nekoliko mehanizama. Iako Europski sud nema mogućnost neposrednog izvršenja, mehanizmi koji stoje na raspolaganju su zasigurno u brojnim slučajevima doveli do izvršenja presuda Europskog suda za ljudska prava.

## LITERATURA

1. Burić, Z., (2013) Obveza izvršenja konačnih presuda Europskog suda za ljudska prava - u povodu odluke i rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III/3304/2011 od 23. siječnja 2013., Zagrebačka pravna revija, vol. 2., br. 1.
2. Gomien, D., (2007) Europska konvencija o ljudskim pravima - priručnik (prijevod s engleskog: Barić, Grbić, Crnić-Grotić, Marochini, Matulović), Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
3. <https://uredzastupnika.gov.hr/izvršenje-presuda-europskog-suda-za-ljudska-prava-138/138>, pristupljeno 15. rujna 2018.
4. Lukina-Karajković, L., (2003) Izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava u Strasbourg, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 53., br. 2.

5. Omejec, J., (2013) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Novi informator
6. Omejec, J., (2008) Vijeće Europe i Europska unija, institucionalni i pravni okvir, Novi informator
7. Omejec, J., (2012) Izvršenje presuda i odluka Europskog suda za ljudska prava. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 62., br. 5.-6.
8. Pravilo 6(2)(b)(i) Pravilnika Odbora ministara za nadzor nad izvršenjem presuda i uvjeta prijateljskih rješenja (Rules of the Committee of Ministers for the Supervision of the Execution of Judgments and of the Terms of Friendly Settlements) usvojenoga od strane Odbora ministara 10. svibnja 2006. na 964. susretu zamjenika ministara, dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=999329>
9. Pravilo 6(2)(b)(i) Pravilnika Odbora ministara za nadzor nad izvršenjem presuda i uvjeta prijateljskih rješenja (Rules of the Committee of Ministers for the Supervision of the Execution of Judgments and of the Terms of Friendly Settlements) usvojenoga od strane Odbora ministara 10. svibnja 2006. na 964. susretu zamjenika ministara, dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=999329>
10. Supervision of the execution of the judgments and decisions of the European Court of Human Rights: implementation of the Interlaken Action Plan - elements for a roadmap, Ministers' Deputies Information document CM/Inf(2010)28 revised 24 June 2010 (document prepared by the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights (DG-HL) with a view to its examination by the GT-SUIVI. Interlaken at its meeting on 29 June 2010)
11. Trgovac, S., Grbavac, S., Marković, S., (2018) Ustavnosudski pogled na izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39., br. 1.
12. Tulkens, F.,(2006) Execution and effects of judgments of the European Court of Human Rights: the role of the judiciary, in Dialogue between judges, Council of Europe, Strasbourg
13. Uredba o uredu zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava, NN 18/12.

**ULOGA I DJELOTVORNOST JAVNE UPRAVE U POSTIZANJU  
RAVNOMJERNIJEG REGIONALNOG RAZVOJA PROVEDBOM EUROPSKE  
KOHEZIJSKE POLITIKE**

**THE ROLE AND EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN  
ACHIEVING A BALANCED REGIONAL DEVELOPMENT BY IMPLEMENTING  
EUROPEAN COHESION POLICY**

**dr. sc. Antun Marinac, prof. v. š.**

Veleučilište u Požegi

e-mail: [amarinac@vup.hr](mailto:amarinac@vup.hr)

**Mateja Barukčić, bacc. admin. publ.**

studentica Veleučilišta u Požegi

e-mail: [mateja51b@outlook.com](mailto:mateja51b@outlook.com)

**Sažetak**

Cilj istraživanja je analizirati ulogu i djelotvornost javne uprave u postizanju ravnomjernijeg regionalnog razvoja državnog teritorija provedbom europske kohezijske politike. Kohezijska politika predstavlja europsku politiku kojoj je temeljni cilj smanjivanje regionalnih nejednakosti prema načelu odgovornosti institucija Europske unije (u daljnjem tekstu: EU) za njeno oblikovanje i institucija država članica za njenu provedbu. U tom kontekstu, uloga javne uprave promatra se u sklopu podijeljenog upravljanja između EU i država članica. Države članice u skladu sa svojim institucionalnim okvirom određuju tijela koja su odgovorna za provedbu programa u sklopu europske kohezijske politike. Rezultati istraživanja prikupljeni su primjenom metoda: analize, sinteze, sekundarnih istraživanja te statističke i povijesne metode. Primjenom komparativne metode daje se prikaz uloge javne uprave u provedbi kohezijske politike u Italiji, Sloveniji i Saveznoj Republici Njemačkoj. Nameće se osnovni zaključak kako je javna uprava, djelujući u sklopu europskog podijeljenog upravljanja odgovorna u provedbi europske kohezijske politike, no pokazuje različitu djelotvornost u Republici Hrvatskoj i kompariranim državama.

**Ključne riječi:** *europska kohezijska politika, javna uprava, podijeljeno upravljanje, ravnomjeran regionalni razvoj, regionalne nejednakosti.*

**Abstract**

The aim of the research is to analyze the role and effectiveness of public administration in achieving a more balanced regional development of the state territory by implementing European cohesion policy. Cohesion policy is a European policy whose fundamental goal is the reduction of regional inequalities according to the principle of responsibility of the institutions of the European Union (hereinafter: the EU) for its formation and the institutions of the Member States for its implementation. In this context, the role of public administration is viewed in the context of shared governance between the EU and the Member States. Member States shall, in accordance with their institutional framework, designate the bodies responsible for implementing the programs under European cohesion policy. The research results were



collected using the following methods: analysis, synthesis, secondary research and statistical and historical methods. The application of the comparative method gives an overview of the role of public administration in the implementation of cohesion policy in Italy, Slovenia and the Federal Republic of Germany. The basic conclusion is that public administration, acting within the European shared governance, is responsible for the implementation of European cohesion policy, but shows different effectiveness in the Republic of Croatia and compared countries.

**Keywords:** *European cohesion policy, public administration, shared governance, balanced regional development, regional inequalities.*

## 1. UVOD

Neosporna je uloga javne uprave u razvoju ekonomije u pojedinoj zemlji. Prema Kopriću „javna uprava je skup upravnih organizacija koje obavljaju javne poslove. Javni su poslovi oni koji se obavljaju u interesu lokalne, regionalne ili nacionalne političke zajednice te su kao takvi određeni propisom državnog, regionalnog ili lokalnog karaktera“ (Koprić, et.al. 2014:24). Javni poslovi obavljaju se na lokalnoj, regionalnoj, državnoj, ali i europskoj razini. Iz toga proizlazi kako javna uprava općenito predstavlja važan faktor provedbe prava EU, a u skladu s tim i određenih politika EU, posebice onih od ekonomskog značaja koje uključuju i kohezijsku politiku. Temeljna svrha i razlog postojanja europske kohezijske politike je postizanje ravnomjernijeg regionalnog razvoja, smanjenjem regionalnih nejednakosti između država članica i regija EU.

U sklopu svoga razvoja, širenja i evoluiranja, EU se prema državama članicama nametnula određenim skupom novih upravnih poslova. Hrvatska javna uprava se iz tih razloga morala uklopiti u taj organizirani sustav kroz nekoliko segmenata: pravni, organizacijski, funkcionalni i kulturološki.

## 2. PROVEDBA KOHEZIJSKE POLITIKE UJEDNAČAVANJA REGIONALNIH NEJEDNAKOSTI KROZ VIŠERAZINSKO UPRAVLJANJE IZMEĐU EU I DRŽAVA ČLANICA

Suradujući s državama članicama u sklopu podijeljenog upravljanja, EU je u skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske odgovorna za izvršenje proračuna EU (Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, članak 317.). Pri tome, Komisija je zadužena za zakonito i pravilno osiguranje da države članice koriste sredstva fondova EU. Nasuprot tome, države članice snose odgovornost da sukladno svojim institucionalnom, pravnom i financijskom okviru i tijelima koje su odredile pripremaju i provedu programe (Financijska uredba (EU, Euratom) br. 2018/1046). To zahtijeva utvrđivanje i uspostavu svih struktura od regionalne do nacionalne razine, sukladno propisima, što uključuje: uspostavu sustava provedbe, stvaranje djelotvornog mehanizma za koordinaciju među ministarstvima te uključivanjem i konzultacijama partnerskih organizacija tijekom priprema i provedbe programa. Pri tome su države članice zadužene za utvrđivanje posebnog okvira namijenjenog za financijsko upravljanje i kontrolu (Izvešće o analitičkom pregledu- Hrvatska-Poglavlje 22., 2006).

U cilju osiguranja veće teritorijalne kohezije i ravnomjernog razvoja teritorija, u EU je izvršena podjela brojnih nadležnosti među raznim razinama upravljanja, što je rezultiralo potrebom za zajedničkim partnerskim odnosom. Stoga je koncept višerazinskog upravljanja (eng. *multi-level governance*) institucionaliziran u Lisabonskom ugovoru, osobito kroz podjelu nadležnosti između EU i država članica. U takvom upravljanju do izražaja dolazi uvažavanje legitimiteta svake razine vlasti i važnost političkog dijaloga među razinama vlasti. Koncept višerazinskog upravljanja osobito ima značaj kod postizanja teritorijalne kohezije, budući se ista može postići samo putem intenzivnog i neprekidnog dijaloga među svim dionicima u teritorijalnom razvoju. Taj proces naziva se upravljanje teritorijem (Marinac, 2020.). Uska je veza između višerazinskog upravljanja i kohezijske politike. Posebice je ta veza prepoznatljiva kroz pristup odozdo prema gore, kroz koji lokalna i regionalna tijela vlasti u svom bavljenju fondovima EU nastoje uspostaviti uravnoteženost između cilja EU za ostvarivanjem veće ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije.

„Zelena knjiga o teritorijalnoj koheziji“ zalaže se za ravnomjerniji i održiviji razvoj koji proizlazi iz pojma teritorijalne kohezije. Takav razvoj podrazumijeva ravnomjernije i održivije korištenje sredstava, uz dobivanje ekonomskih prihoda uz manju zagušenost gradova i smanjivanje pritiska na troškove, vodeći računa o obostranoj koristi za okoliš i za kvalitetu života (Green Paper on Territorial Cohesion). Iz ove definicije proizlazi uska veza između ravnomjernog i održivog razvoja te teritorijalne kohezije, okoliša i kvalitete života.

Po pitanju trošenja sredstava kohezijske politike i njihove bliskosti građanima, John Bachtler i suradnici smatraju kako ova politika predstavlja eksplicitan i vidljiv izraz solidarnosti s izravnim učinkom na svakodnevni život građana. Bliskost kohezijske politike građanima naročito dolazi u obzir kroz višerazinski model upravljanja te programe koji su u skladu s lokalnim i regionalnim potrebama (Bachtler, 2016).

Temeljne smjernice za provedbu postupka odabira projekata objavljene su u aktima EU-a koji uređuju pitanje korištenja fondova EU. Za financijsko razdoblje 2021. – 2027. godine, krovni dokument predstavlja Uredba EU 2021/1060 koja uređuje pitanje korištenja fondovima kohezijske politike. Prema članku 71. navedene Uredbe, država članica određuje programska tijela: tijelo za reviziju, upravljačko tijelo i koordinacijsko tijelo kojeg je svaka država članica dužna utvrditi na vlastitu inicijativu, a koje je povezano s Komisijom i dostavlja joj podatke uz koordiniranje aktivnosti programskih tijela u toj državi članici (Uredba (EU) 2021/1060).

Osim spomenute Uredbe, Europski parlament i Vijeće usvojili su 24. lipnja 2021. godine i sljedeće Uredbe: Uredbu EU 2021/1058 o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu, Uredbu EU 2021/1057 o uspostavi Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1296/2013, Uredbu EU 2021/1059 o posebnim odredbama za cilj „Europska teritorijalna suradnja (Interreg)“ koji se podupire iz Europskog fonda za regionalni razvoj i iz instrumenata za financiranje vanjskog djelovanja i Uredbu EU 2021/1056 o uspostavi Fonda za pravednu tranziciju.

Načelo partnerstva i višerazinskog upravljanja inkorporirano je u „Uredbi EU 2021/1060“ prema kojoj u svrhu partnerskog sporazuma i svakog programa, sve države članice EU pristupaju organiziranju i provođenju sveobuhvatnog partnerstva prema svojem institucionalnom i pravnom okviru, uzimajući u obzir posebnosti fondova. To partnerstvo

ogleda se prvenstveno u partnerima: (a) regionalnim, lokalnim, gradskim i drugim javnim tijelima; (b) gospodarskim i socijalnim partnerima; (c) relevantna tijelima civilnog društva te (d) prema potrebi, istraživačkim organizacijama i sveučilištima. Načelo višerazinskog upravljanja i pristup odozdo prema gore u vezi je s ovim partnerstvom (Uredba (EU) 2021/1060, članak 8.). Obzirom da takvo partnerstvo ima za svrhu osigurati poštovanje načela upravljanja na više razina, partnerski pristup posebice dolazi do izražaja, uključivanjem regionalnih i lokalnih vlasti te drugih relevantnih partnera.

Provedba kohezijske politike naročito je utemeljena na provođenju programa koji se u kontekstu kohezijske politike nazivaju operativni programi. Temeljni instrumenti postizanja kohezijskih ciljeva jesu projekti čije se financiranje provodi u okviru svakog pojedinačnog programa. Pri tome se brojni akteri pojavljuju kao nositelji projekata, počevši od lokalnih i regionalnih jedinica do središnjih državnih tijela (Puljiz, Maleković, Tišma, 2021). Ovdje valja podsjetiti kako „kohezijska politika nije bazirana samo na koheziju i konvergenciju, nego, ona potiče gospodarski rast i konkurentnost“ (Baun, Marek, 2014: 223).

Polazeći od interesa smanjivanja regionalnih razlika, John McCormick podsjeća kako su europske države radi ostvarivanja veće decentralizacije, još 1960-ih godina pristupile decentraliziranju svojih administrativnih sustava. To je imalo za posljedicu pojavu regija kao značajnih aktera u politikama EU (McCormick, 2015).

### **3. ULOGA JAVNE UPRAVE U PROVEDBI EUROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Po pitanju upravljanja kohezijskom politikom, Hrvatska spada među zemlje članice EU s znatnim opterećenjem pitanjima proceduralne i financijske odgovornosti sudionika provedbe, uključujući sve razine upravljanja (Puljiz, Maleković & Keser, 2018). To je rezultiralo posebno otežavajućom okolnosti za lokalne jedinice slabijeg apsorpcijskog kapaciteta, uslijed čega se teško nose s pitanjem pretjerane regulacije (Đulabić, 2017).

Hrvatska iskustva u provedbi kohezijske politike mogu se sagledati, počevši od povijesnih iskustava s regionalnim nejednakostima, preko utjecaja u oblikovanju ove politike putem sudjelovanja u institucijama EU, teritorijalnog ustrojstva, postojećih regionalnih nejednakosti, pristupanja Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: RH) EU i pitanjima regionalne politike te organizacijskim okvirom provedbe kohezijske politike (posebice institucionalnim i financijskim okvirom), sporazumom o partnerstvu i operativnim programima do pitanja djelotvornosti institucija.

Zakonom o regionalnom razvoju koji je usvojen 2014. godine, politika regionalnog razvoja zasniva se na partnerstvu osobito između tijela državne uprave te lokalnih i regionalnih jedinica i gospodarskih subjekata (Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, članak 5).

Nacionalnom razvojnom strategijom Republike Hrvatske do 2030. godine kao drugim važnim dokumentom potiče se ravnomjeran regionalni razvoj. U noj je naglašeno kako ravnomjernost regionalnog razvoja nalaže prilagođavanje ekonomskih politika pojedinim regijama, uključujući njihove različite potrebe i potencijale. Navedena Strategija ukazuje na činjenicu postojanja značajnih razlika između pojedinih dijelova hrvatskog teritorija. Strategija potvrđuje

kako je iz indeksa razvijenosti vidljivo da je 12 županija i 304 jedinice lokalne samouprave trenutno definirano potpomognutim područjima. Osim toga, 4 slavonske županije dosegle su tek trećinu razine razvijenosti EU-a. Znatna je razlika i u bruto društvenom proizvodu (u daljnjem tekstu: BDP) koji je tijekom 2017. godine u Zagrebu iznosio 20.850 eura po stanovniku ili 75 % više od hrvatskog prosjeka. Nasuprot tome, BDP se u 5 slavonskih županija kretao između 6.445 eura po stanovniku u Virovitičko-podravskoj i 9.069 eura u Osječko-baranjskoj županiji, odnosno između 55 % i 75 % hrvatskog prosjeka. U Strategiji je zacrtan ustrajan rad na unaprjeđenju rada javne uprave u cilju oslobađanja potencijala rasta gospodarstva (Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine).

Prilagođavanje svoga pravnog i institucionalnog okvira za sudjelovanje u europskim poslovima uslijedilo je pridruživanjem EU 01. srpnja 2013. godine. Time je RH kao članica EU dužna provoditi ciljeve EU u sklopu podjele nadležnost između država članica i EU. Osim toga, u RH usklađeni su zakonski propisi koji reguliraju područje regionalne politike s europskom pravnom stečevinom. To se odrazilo i na „korištenje europskih proračunskih sredstava za regionalni razvoj“ (Marinac, Devčić, Raguž, 2014: 785). Naime, fondovi EU, od samog hrvatskog pristupanja EU postali su ključnim izvorom financiranja regionalnog razvoja RH. Posebno u početnim godinama članstva, ta sredstva su bila nedovoljno iskorištena. Prema podacima Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova EU, iz fondova EU u Hrvatskoj je do 10. veljače 2022. godine ugovoreno financiranje projekata u vrijednosti od 13,34 milijardi eura, a do tada je isplaćeno 7,13 milijardi eura, odnosno 66,47 % dodijeljenih sredstava (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, URL).

Zakonom je uspostavljen institucionalni okvir za korištenje fondova EU u sklopu podijeljenog upravljanja u financijskom razdoblju 2021. – 2027. godine. On se odnosi na koordinacijsko tijelo kao i programska tijela, mahom kao tijela državne uprave u sustavima upravljanja i kontrole fondova EU te se njime određuje i provedba aktivnosti jačanja kapaciteta institucionalnog okvira za korištenje EU fondova te korisnika, partnera i suradnika na projektima financiranim iz fondova EU (Zakon o institucionalnom okviru za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj). Detalji oko ovoga pitanja razrađeni su Uredbom o funkcijama, zadaćama i odgovornosti Koordinacijskog tijela u institucionalnom okviru za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj u financijskom razdoblju od 2021. do 2027. godine (Uredba o funkcijama, zadaćama i odgovornosti Koordinacijskog tijela u institucionalnom okviru za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj u financijskom razdoblju od 2021. do 2027. godine). Također je Zakonom određen institucionalni okvir u sklopu kojega, na središnjoj razini, nositeljem politike regionalnog razvoja određeno je Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije. Međutim, u pripremi i provedbi politike regionalnog razvoja omogućeno je sudjelovanje i drugih tijela državne uprave, odgovarajućih partnerskih vijeća te drugih javnopravnih. Navedena tijela kroz svoje djelovanje mogu znatno utjecati na ostvarivanje ciljeva politike regionalnog razvoja. Na lokalnoj i regionalnoj razini, jedinice područne (regionalne) samouprave nositelji su planiranja razvoja za svoje područje (Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, članak 5.). Ovdje je potrebno i podsjetiti kako je RH u svojstvu članice EU prvi puta sudjelovala ravnopravno u procesu pregovora oko oblikovanja kohezijske politike za razdoblje 2021.-2027. godine.

Sve se više nameće potreba regionalizacije i decentralizacije RH kao preduvjeta za ravnomjerni razvoj, uzimajući u obzir povijesne regije. Naime, postojeći teritorijalni ustroj RH obilježava neravnomjernost i nedovoljnost razvojnih potencijala. To je rezultiralo posljedicom da veći dio hrvatskih županija, uzimajući u obzir njihovu veličinu i resurse nisu u mogućnosti biti djelotvorne regije u smislu motora razvoja svoga područja.

Nadležnost svakog ministarstava kao tijela državne uprave propisana je Zakonom. U provedbi kohezijske politike posebno je istaknuta uloga sljedećih ministarstava:

- Ministarstva financija koje obavlja upravne i druge poslove, osobito vezane za inspekcijske poslove usmjerene otkrivanju međunarodnih poreznih i financijskih prijevara na štetu proračuna i fondova EU te poslove financijskog upravljanja u sklopu decentraliziranog sustava provedbe pomoći EU u RH i korištenja europskih sredstava i fondova (članak 8.);
- Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja u sudjelovanju kod pripreme i upravljanja strateškim i operativnim dokumentima i programima vezanih za korištenje sredstava fondova EU te priprema i provođenja strateških i operativnih dokumenata i programa za korištenje sredstava fondova EU“ (članak 9.);
- Ministarstva kulture u financiranju kulturnih djelatnosti i medija iz fondova EU (članak 12.);
- Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije u koordiniranju, programiranju i strateškom praćenju provođenja kohezijske politike i programa financiranih iz fondova EU u RH“ (članak 14.) te
- Ministarstva poljoprivrede i Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine u provođenju projekata iz fondova i programa EU-a (članak 8. 16.) (Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave).

Analiza djelotvornosti sustava pokazala je kako je sustav odabira projekata u Hrvatskoj poprilično nedjelotvoran. Ta nedjelotvornost proizlazi iz nekoliko razloga, posebice što je kod glavnine natječaja opseg dokumentacije poprilično velik koji se traži od prijavitelja te je uočena nejasnoća natječajne dokumentacije. Međutim, ono što najviše utječe na nedjelotvornost sustava je vrijeme obrade prijava koje je znatno dulje od selekcijskih postupaka u drugim članicama EU (Puljiz, Maleković, Tišma, 2021). Komisija je u svom Radnom dokumentu u sklopu Izvješća za Hrvatsku iz 2020. godine ocijenila slabom učinkovitost hrvatske javne uprave. To je dijelom i zbog naglašene rascjepkanosti na lokalnoj razini. Ona smatra kako slabi rezultati javnog sektora i neučinkovita koordinacija tijela javne uprave imaju negativan utjecaj na učinkovitost politika (Radni dokument Službi Komisije swd, 2020). Jedno od rješenja može biti u funkcionalnom povezivanju odnosno spajanju lokalnih jedinica. Time bi bio riješen problem velike teritorijalne usitnjenosti hrvatskog teritorija. To bi u konačnici dovelo do kvalitetnijeg pružanja usluga građanima, čime bi imali jednake mogućnosti zadovoljavanja svojih potreba i interesa, neovisno o mjestu življenja.

U smislu poboljšanja djelotvornosti javne uprave u smanjenju regionalnih nejednakosti provedbom kohezijske politike EU nameće se prijedlog da bi Hrvatska u prvom redu trebala jačati administrativne kapacitete na svim razinama, kao pretpostavku za pravovremenost i uspješnost kohezijske politike. Smanjenje administrativnog kapaciteta posebno je izraženo u

nedostatku resursa neophodnih tijelima javne vlasti za pripremanje projektne dokumentacije, što u konačnici ima za posljedicu nedostatak projekata.

#### **4. ULOGA JAVNE UPRAVE U PROVEDBI KOHEZIJSKE POLITIKE U ODABRANIM ZEMLJAMA**

##### **4.1. Italija**

Italija predstavlja tipičan primjer europske države s naglašenim regionalnim razlikama. Još od početka svog ujedinjenja 1861. godine pa sve do danas, ova zemlja ima izražene regionalne nejednakosti između razvijenog područja na sjeveru i nerazvijenog juga (među najvećim korisnicima fondova EU jesu najnerazvijenije južne regije od Kampanija do Sicilije).

Sposobnost talijanske javne uprave, tijekom različitih ciklusa programiranja kohezijske politike pokazala se nezadovoljavajućom. Stoga je uspostavljen institucionalni okvir za upravljanje provedbom kohezijske politike utemeljen na Zakonu od 31. kolovoza 2013., br. 101 (Poglavlje III) (Decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101) i Zakonu od 30. listopada 2013., br. 125 o izmjenama i dopunama Zakona od 31. kolovoza 2013., br. 101. Navedeni propisi sadrže temeljne odredbe namijenjene racionalizaciji javne uprave. Na temelju navedenih izmjena Zakona izvršeno je prenošenje nadležnosti s Ministarstva gospodarskog razvoja na Predsjedništvo Vijeća ministara (Decreto-legge 30 ottobre 2013, n. 125.). Pri tome je važno spomenuti podijeljenu nadležnost između države i regija koja važna za koncept ravnomjernog regionalnog razvoja je i upravljanje teritorijem koja je određena talijanskim Ustavom.

Vezano za djelotvornost talijanske javne uprave u smanjenju regionalnih nejednakosti, bez obzira na snažne intervencije središnje vlade i financijske poticaje regionalnog razvoja iz EU, južne talijanske regije ne uspijevaju u ostvarenju odgovarajućeg ekonomskog rasta kakav je u proteklim desetljećima doživio talijanski sjever. Rezultat toga su veliki migracijski tokovi talijanskog stanovništva prema van. To je popraćeno i unutrašnjim tokovima, posebice u poslijeratnoj ubrzanoj industrijalizaciji prema industrijskim središtima (Milano i Torino).

##### **4.2. Slovenija**

Još dok je bila sastavnica bivše SFRJ, Slovenija je 1975. godine usvojila „Zakon o promicanju koherentnijeg regionalnog razvoja u Socijalističkoj Republici Sloveniji“ (Zakon o pospešavanju skladnijeg regionalnog razvoja u Socijalističkoj Republici Sloveniji, 1975.) On je promicao ravnomjerni regionalni razvoj i mijenjan je nekoliko puta.

Pristupanje Slovenije EU u 2004. godini manifestiralo se velikom potporom regionalnoj politici i snažnim utjecajem na njeno daljnje jačanje. Na temelju integracije Slovenije s EU, u rješavanju problema regionalnih nejednakosti, ova država u većini koristi sredstva fondova EU.

„Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj i kohezijsku politiku“ na čelu s ministrom bez portfelja predstavlja jednu od najodgovornijih institucija u provedbi kohezijske politike. Osnovana je „Uredbom o osnivanju i funkciji Vlade Republike Slovenije za razvoj i europske kohezijske politike“ koja je propisala poslove koje obavlja ova Služba. Osobito se to odnosi na: 1) koordinaciju strateških dokumenata s EU, na osnovu kojih Slovenija dobiva kohezijskih

sredstava iz proračuna EU; 2) upravljanje za potrebe fondova EU; 3) upravljanje ostalim financijskim mehanizmima; 4) koordinaciju i nadzor rada središnjih tijela uključenih u provedbu europske kohezijske politike te 5) druge poslove u području europske kohezijske politike (Odlok o ustanovitvi in nalogah Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, članak 2.). Ministarstvo za gospodarski razvoj i tehnologiju s organizacijskim sastavnicama: Direkcijom za europsku kohezijsku politiku te Upravom za regionalni razvoj i europsku teritorijalnu suradnju također ima važnu ulogu u provedbi kohezijske politike na središnjoj razini.

Po pitanju djelotvornosti kohezijske politike u Sloveniji, ova članica EU smatra se ozbiljnom državom koja se zna izboriti za svoje interese. Slovenija je prema Izvješću OECD, ostvarila zavidan gospodarski učinak, težeći za smanjivanjem regionalnih razlika. Tome posebice doprinosi dodjela subvencija regijama sa zaostatkom u razvoju.

### **4.3. Savezna Republika Njemačka**

Na području Savezne Republike Njemačke izražena je prisutnost regionalnih razlika između zapadnog i istočnog dijela njemačkih zemalja. No, zahvaljujući odgovornosti njemačkih institucija, vidljivo je postepeno smanjenje ovih nejednakosti. Njemački model ravnomjernijeg rasporeda više razvojnih središta pokazao se dobrim rješenjem za iskorištavanje cjelokupnog prostora Njemačke te smanjivanja regionalnih nejednakosti. U slučaju pojave regionalnih nejednakosti, lakše se rješavaju nego u zemljama u kojima je jedno dominantno središte.

Nadležna institucija na saveznoj razini za provedbu kohezijske politike je Savezno Ministarstvo gospodarstva i energetike. Institucije, odgovorne za provedbi kohezijske politike na pokrajinskoj razini jesu nadležna ministarstva po pokrajinama (primjerice bavarsko Ministarstvo ekonomije i medija, energetike i tehnologije i dr.).

Djelotvornosti kohezijske politike na njemačkom teritoriju, posebice se izražava njemačkim gospodarskim uspjehom ostvarenim u proteklih šezdesetak godina, da na ruševinama iz 2. svjetskog rata izgradi novu Njemačku s ujednačenošću životnih uvjeta. Za taj uspjeh, prvenstveno je zaslužno: njemačko stanovništvo (kao marljivo, točno i disciplinirano), federativna struktura, djelotvorna javna uprava te policentrična urbana mreža. Uočljivi su pozitivni učinci poticanja ulaganja u nerazvijene regije. To je rezultiralo uspostavom konkurentne strukture i aktiviranjem dodatnog rasta čime se doprinijelo smanjenju regionalnih nejednakosti. Osim toga, ne postoji veća zapadna industrijska zemlja s usklađenijom regionalnom strukturom u odnosu naspram gospodarskoj snazi i životnim uvjetima.

### **4.4. Rezultati komparativne analize**

Komparacijom se htjelo uočiti sličnosti, zajednička obilježja te međusobne različitosti javne uprave u provedbi kohezijske politike u odabranim zemljama. Sličnosti javne uprave u provedbi kohezijske politike u sve tri države odnose se na postojanje regionalnih nejednakosti te nastojanje tijela javne uprave da se one smanje. Zajednička obilježja jesu što su sve tri države članice Europske unije te su sukladno svojem institucionalnom okviru odredili tijela koja snose odgovornost za provedbu kohezijske politike. U provedbenom smislu kohezijske politike,

komparativnom metodom analizirana je uloga javne uprave u različitim državama članicama EU gdje je promatrana javna uprava u regionalnoj državi Italiji, unitarnoj državi Sloveniji i federativnoj državi Saveznoj Republici Njemačkoj. Javna uprava u navedenim zemljama se manifestira različitom djelotvornošću u smanjivanju regionalnih razlika.

## 5. ZAKLJUČAK

Kohezijskom politikom smatra se europska politika koja se bazira na načelu odgovornosti institucija, prvenstveno EU (za njeno oblikovanje) te država članica (za njenu provedbu). U tom kontekstu značajnu ulogu ima javna uprava, koja je odgovorna za politiku regionalnog razvoja u vlastitoj državi, ali i za provedbu europske kohezijske politike. Ova politika nije usmjerena samo prema ekonomskim ciljevima, već i drugim, poput socijalnih, političkih, ekoloških, a sama politika razlikuje se prema regijama, pojedinačnim ciljevima, razdobljima financiranja, vrstama i trajanju projekata i brojnim drugim parametrima, što otežava mjerenje uspješnosti i korisnosti politike u cjelini te uzrokuje različite metodološke probleme, zbog čega i postoji vrlo malo studija o konkretnim rezultatima kohezijske politike. Vezano za kohezijske politiku EU posebno se koristi sintagma iskorištenosti „fondova EU“, za što su posebno odgovorna tijela javne uprave (državne uprave i lokalne/regionalne samouprave).

U procesu ujednačavanja regionalnih nejednakosti neizostavnu uloga ima primjena načela višerazinskog upravljanja na kome je zasnovana dioba moći iz jednog centra na više odgovornih centara u rješavanju regionalnih nejednakosti. U cilju njihovog smanjivanja. U tom kontekstu neovisna javna tijela djeluju na različitim teritorijalnim razinama prema zajedničkom cilju ujednačavanja regionalnih nejednakosti. Države mogu biti efikasne samo ako uvažavaju regionalne interese koje može prepoznati i na njih odgovoriti jedino regionalna razina vlasti, kao što je to slučaj u pojedinim europskim državama.

Unatoč devetogodišnjem članstvu RH u EU, regionalne nejednakosti izražene su na hrvatskom teritoriju. Iz toga proizlazi kako hrvatska javna uprava nije prošla dobre pripreme za korištenje sredstava iz fondova EU. K tome treba pridodati i potrebu funkcionalnog povezivanja, odnosno spajanja lokalnih jedinica u cilju stvaranja jednakih mogućnosti građanima za zadovoljavanjem njihovih potreba, bez obzira na mjesto življenja.

Prema rezultatima komparativne analize, uloga javne uprave u provedbi kohezijske politike obilježena je sličnošću, zajedničkim obilježjima te međusobnim različitostima. U različitim državama članicama uloga javne uprave rezultira različitom djelotvornošću u pokušaju smanjivanja regionalnih nejednakosti. Iz toga se može uočiti postojanje dobre djelotvornosti javne uprave u pojedinim zemljama (Njemačka) te postojanje lošije djelotvornosti u drugim zemljama (Italija).

## LITERATURA

1. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength, Commission of the European Communities, Brussels, 6.10.2008, COM(2008) 616 final



2. Izvješće o analitičkom pregledu-Hrvatska-Poglavlje 22. – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, Eksplanatorni sastanak: 11. – 12. rujna 2006., Bilateralni sastanak: 5. – 6. listopada 2006“.
3. Odlok o ustanovitvi in nalogah Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (Uradni list RS, št. 15/14 in 69/14)“
4. Bachtler, J., et.al. (2016) EU Cohesion Policy in Practice: What Does it Achieve?, Rowman and Littlefield, London, str. 117-132
5. Baun M., Marek D. (2014), Cohesion Policy in the European Union, Palgrave, New York
6. Decreto-legge 30 ottobre 2013, n. 125 (in G.U. n. 255 del 30 ottobre 2013) - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni.
7. Decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni (GU Serie Generale n.204 del 31-08-2013), (in Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 204 del 31 agosto 2013), coordinato con la legge di conversione 30 ottobre 2013, n. 125, (in questa stessa Gazzetta Ufficiale alla pag. 1), recante: „Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni“.
8. Đulabić, V. (2017), Lokalna i regionalna samouprava i korištenje sredstava iz fondova Europske unije. U: M. Biban & I. Vukušić (Ur.), Zbornik radova Pametna lokalna samouprava (1st ed.) (str. 25–37). Novalja – Split – Zagreb, Hrvatska: Grad Novalja.
9. Koprić, et.al. (2014) UPRAVNA ZNANOST Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
10. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, URL: <https://razvoj.gov.hr> > vijesti, pristup: 17.08.2022.
11. Marinac, A. 2020 Oblikovanje europske kohezijske politike ujednačavanja regionalnih nejednakosti, doktorska disertacija, Pravni fakultet Osijek
12. Marinac, A., Devčić, A., Raguž, V. (2014), Regionalni razvoj Hrvatske u sklopu kohezijske politike EU u financijskoj perspektivi 2014.-2020., „4nd European International Conference Valis Aurea and DAAAM International Vienna- focus on: Regional Development“, Požega, Croatia, ISBN: 978-953-7744-06-9., str. 785-789.
13. McCormick, J. (2015), Zašto je Europa važna: argumenti za EU, Mate, Zagreb
14. Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine, NN 13/21
15. Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije C 202/1, 7.6.2016.“, članak 317.
16. Puljiz, J., Maleković, S., Tišma, S. (2021), Učinkovitost javne uprave u Hrvatskoj u postupcima odabira projekata sufinanciranih putem fondova Europske unije Hrvatska i komparativna javna uprava, 21(2), str. 325.–353.
17. Puljiz, J., Maleković, S., Keser, I. (2018). Cohesion policy in Croatia: what have we accomplished so far? In Z. Petak & K. Kotarski (Eds.), Policy-making at the European Periphery: The case of Croatia (pp. 285-302). London, UK: Palgrave Macmillan, [https://doi.org/10.1007/978-3-319-73582-5\\_15](https://doi.org/10.1007/978-3-319-73582-5_15).
18. Radni dokument Službi Komisije swd (2020) 510 final, Izvješće za Hrvatsku 2020.

19. Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike, Službeni list Europske unije L 231/159
20. Uredba (EU, Euratom) br. 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije
21. Uredba o funkcijama, zadaćama i odgovornosti Koordinacijskog tijela u institucionalnom okviru za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj u financijskom razdoblju od 2021. do 2027. godine
22. Zakon o institucionalnom okviru za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj, NN 116/21
23. Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnoga razvoja v Socialistični Republiki Sloveniji, 1975. Uradni list SRS, 29, pp. 1491–1493.
24. Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, NN 147/14, 123/17, 118/18, članak 5.
25. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (NN 85/20)

## ONLINE MEDIJI U FUNKCIJI OSTVARIVANJA NAČELA OTVORENOSTI I TRANSPARENTNOSTI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

### ONLINE MEDIA IN THE FUNCTION OF IMPLEMENTING THE PRINCIPLES OF OPENNESS AND TRANSPARENCY OF THE UNITS OF LOCAL GOVERNMENT

**dr. sc. Drago Martinović, docent**

Uprava civilne zaštite Županije Zapadnohercegovačke (BiH)

e-mail: [drago.martinovic1@gmail.com](mailto:drago.martinovic1@gmail.com)

#### **Sažetak**

Načela na kojima se temelji djelotvorna i učinkovita lokalna uprava u europskom upravnom prostoru su između ostalih transparentnost i otvorenost. Transparentnost podrazumijeva da su građanima dostupne informacije o aktivnostima i radu lokalnih tijela vlasti, pristupačnost, proces javnih nabava, proces donošenja proračuna i drugih važnih dokumenata. Otvorenost podrazumijeva pristupačnost lokalne vlasti za nadzor izvana, proaktivnost, te omogućavanje građanima da dobiju informacije potrebne za sudjelovanje u procesima odlučivanja. Zahvaljujući novim informacijsko-komunikacijskim tehnologijama dostupni su modeli komuniciranja, koji omogućuju interaktivnost i neprekidnu komunikaciju tijela lokalne uprave s javnošću, te ostvarenje temeljnog cilja otvorenosti, a to je izgradnja povjerenja građana u lokalnu vlast. Cilj rada je prikazati mogućnosti online medija u komuniciranja tijela lokalne uprave s javnošću, kao i njihov utjecaj na transparentnost i otvorenost jedinica lokalne samouprave. U radu su predstavljeni rezultati analize mrežnih stranica jedinica lokalne samouprave kao jednog od najkorištenijih alata online medija, kroz kategorije interaktivnosti, razvijanja vlastitih aplikacija i uporabe ostalih alata online medija da bi se pokazala njihova razina utjecaja na transparentnost i otvorenost rada tijela lokalne uprave.

**Ključne riječi:** *transparentnost, otvorenost, jedinica lokalne samouprave, mrežne stranice, online mediji.*

#### **Abstract**

The principles on which effective and efficient local government in the European administrative space is based include transparency and openness. Transparency means that citizens have access to information about the activities and work of local government, accessibility, the process of public procurement, the process of adopting budgets and other important documents. Openness implies the accessibility of local government to external monitoring, proactivity, and empowerment of citizens to obtain the information needed to participate in decision-making processes. Thanks to new information and communication technologies, communication models are available that allow interactivity and continuous communication of local government authorities with the public and the realization of the basic goal of openness, and that is building citizen trust in self-government. The aim of the paper is to demonstrate the possibilities of online media in the communication of local self-governments with the public and their influence on the transparency and openness of local self-government units. The paper presents the results of the analysis of the websites of local self-government units as one of the most used online media tools based on the categories of interactivity, development of own

applications and use of other online media tools to demonstrate their influence on the transparency and openness of the work of local government units.

**Keywords:** *transparency, openness, local self-government, websites, online media.*

## 1. UVOD

Transparentnost i otvorenost su načela na kojima se temelji rad i funkcioniranje jedinica lokalne samouprave. Često se ova dva pojma poistovjećuju, ali u stvarnosti to nije tako. Transparentnost znači da tijela javne uprave objavljuju i pružaju informacije o svom radu, a otvorenost da je rad tijela javne uprave otvoren prema javnosti s ciljem izgradnje povjerenja. Koprić (2017: 21) smatra da uspješnost i odgovornost javne uprave same po sebi vrlo teško mogu prokrčiti put ka snažnijem povjerenju građana bez dobrog medijskog posredovanja prema javnosti i zajednici građana. Otvorenost jedinica lokalne samouprave u konačnici omogućuju uključivanje građana u procese kreiranja javnih politika, kao i odlučivanje na lokalnoj razini. Zahvaljujući novim informacijsko-komunikacijskim tehnologijama dostupni su modeli komuniciranja, koji omogućuju interaktivnost i neprekidnu komunikaciju tijela lokalne uprave s javnošću, te ostvarenje temeljnog cilja otvorenosti, a to je izgradnja povjerenja građana u lokalnu vlast. S obzirom da korištenje informacijsko-komunikacijskih tehnologija i dostupnost usluga javne uprave elektroničkim putem nazivamo e-uprava, onda se podrazumijeva da kada govorimo o transparentnosti i otvorenosti govorimo o e-upravi.

U ovome rada prikazana je analiza službenih mrežnih stranica odabranih jedinica lokalne samouprave kao jednog od najkorištenijih online medija, kroz kategorije interaktivnosti, razvijanja vlastitih aplikacija i uporabe ostalih online medija, da bi se pokazala njihova razina utjecaja na otvorenost i transparentnost rada tijela lokalne uprave. Mrežne stranice su analizirane i kroz sadržaj koji obuhvaća njihove osnovne karakteristike, razinu informativnosti, ažurnosti, te pristupačnost web-stranica. Analizirane su službene mrežne stranice 20 gradova sjedišta županija u Republici Hrvatskoj (dalje: RH). Osnovni cilj analize mrežnih stranica je prikazati mogućnosti i važnost komuniciranja tijela lokalne uprave s javnošću, kao i utjecaj građana na donošenje odluka putem online medija.

Hipoteza glasi: Mrežne stranice gradova putem kategorija interaktivnosti, razvijanjem vlastitih web-aplikacija i uporabom ostalih alata online medija, te zakonska reguliranost dužnosti objave na mrežnim stranicama i načelo pristupa i zaštite osobnih podataka, imaju veliki utjecaj na transparentnost i pristupačnost kao preduvjet otvorenosti tijela lokalne uprave.

Pojmovi transparentnosti i otvorenosti povezuju se u kontekstu predmeta istraživanja i cilja izrade rada, kao i utjecaj mrežnih stranica i drugih alata online medija na transparentnost i otvorenost jedinica lokalne samouprave. Navedeni su zakonski i podzakonski akti koji obvezuju jedinice lokalne samouprave za objave na njihovim mrežnim stranicama. Prikazani su i rezultati ranije provedenih istraživanja, odnosno analiza mrežnih stranica jedinica lokalne samouprave, kao i dijelovi Izvješća<sup>1</sup> o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za

---

<sup>1</sup> Povjerenik za informiranje, <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2022/03/1.-Izvjescje-o-provedbi-ZPPI-za-2021.pdf?x57830> (27. 9. 2022.)

2021. godinu koji su povezani s temom rada. U središnjem dijelu rada prikazani su rezultati analize 20 službenih mrežnih stranica gradova sjedišta županija u RH.

## **2. KRATKI OSVRT NA OTVORENOST I TRANSPARENTNOST JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE – OPĆENITO**

Načela javne uprave u europskom upravnom prostoru prema Šimcu (2012: 359, 360), dio su onog, što se općenito smatra zajedničkim upravno-pravnim pologom demokratskih država, a dijele se u tri skupine načela: jedni se tiču pretežno javnih službenika, pa tu spadaju načela profesionalnosti, nepristranosti, lojalnosti, materijalne ne-interesiranosti, diskrecije i suzdržanosti, drugi se odnose na javne službe i kvalitetu javnih usluga, a to su nezavisnost, odgovornost, stalnost, dostupnost, promptnost, otvorenost i transparentnost, učinkovitost i djelotvornost, a u treću skupinu načela spada kvaliteta propisa i postupaka kao što su jednostavnost i jasnoća.

Doktrina dobrog upravljanja nastala je na prijelazu u 2000.-te, na temeljima kritike prethodne vrlo utjecajne doktrine novog javnog menadžmenta. Dobro upravljanje smatra građane partnerima (suradnicima) koji suodređuju učinke javne uprave. Europska unija (dalje: EU) je utvrdila sljedeća načela dobrog upravljanja: otvorenost, participaciju (sudjelovanje) građana, odgovornost, djelotvornost, i usklađenost (koherentnost) (Koprić, 2009: 71, 72).

Vijeće Europe je 2008. usvojilo Strategiju za inovacije i dobro upravljanje na lokalnoj razini, uključujući i 12 načela dobrog demokratskog upravljanja<sup>2</sup> među kojima je i načelo otvorenosti i transparentnosti. Prema ovom načelu odluke se donose i provode u skladu s propisima, javnost ima pristup svim informacijama koje nisu određene kao povjerljive iz zakonom propisanih razloga i informacije o odlukama, provedbi politika i rezultatima stavljaju se na raspolaganje javnosti na način da joj omoguće učinkovito praćenje i doprinos radu lokalnih vlasti.

Otvorenost i transparentnost. Ta dva načela ne znače isto. Otvorenost znači, da se moraju osigurati uvjeti za nadziranje javne uprave izvana, a transparentnost da uprava sama po sebi mora biti “prozirna”, baš za potrebe kontroliranja izvana. Zbog toga tajnovitost javne uprave mora biti izuzetak. I u demokratskim državama sklonost zatvaranju je još uvijek prilična napast, jer su - s izuzetkom Švedske i to od početka XIX. st. – državne ustanove bile tradicionalno zatvorene. Jedina demokratska otvorenost, koja je postojala posvuda, odnosila se na pravilo da opći upravni akti (uredbe i odredbe) stupaju na snagu tek nakon objavljivanja, te da su upravne odluke mogu primijeniti, tek nakon što se na propisani način dostave zainteresiranim osobama. Praktična primjena ovih načela očituje se, s jedne strane, u dužnosti obrazlaganja upravnih odluka, tj. iznošenja činjenica, motiva odluke i primijenjenih propisa, zatim u otvorenosti javnih knjiga (registara) za sve građane, kao i u dužnosti osobnog predstavljanja svih službenika u njihovim profesionalnim kontaktima s javnošću (Šimac, 2012: 363).

Transparentnost i otvorenost ključna su načela dobrog upravljanja kao novog globalno raširenog koncepta kojim se nastoji poboljšati učinkovitost i odgovornost vlasti i uprave,

---

<sup>2</sup> “Strategija za inovacije i dobro upravljanje na lokalnoj razini” (2008), <https://rm.coe.int/0900001680746ce6> (17. 8. 2022.)

osigurati sudjelovanje građana i partnerstvo između političkih institucija i uprave, s jedne, te građana, privatnog sektora i osobito civilnog društva, s druge strane, sve radi boljih i učinkovitijih javnih politika kojima se efikasno rješavaju problemi društva, u skladu s načelima vladavine prava, pravičnosti, jednakosti i integriteta. Takav koncept upravljanja trebao bi vratiti povjerenje građana u vlast i upravu i time dodatno jačati participativne prakse (Musa, 2017: 64).

### **3. REZULTATI RANIJIH ISTRAŽIVANJA I NORMATIVNO-PРАВNA REGULIRANOST SADRŽAJA I OBJAVA NA MREŽNIM STRANICAMA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Proračunska transparentnost, iskazana putem mrežnih stranica gradova je jedan od najboljih pokazatelja i preduvjeta za sudjelovanje građana u kreiranju godišnjeg proračuna najvažnijeg dokumenta koji donosi jedinica lokalne samouprave, kao i u kontroli prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava. Zakonski i podzakonski akti koji uređuju područje proračunske transparentnosti su Zakon o pravu na pristup informacijama,<sup>3</sup> Zakon o proračunu,<sup>4</sup> Uputa<sup>5</sup> za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2022. – 2024. koju je donijelo Ministarstvo financija i Uredba<sup>6</sup> o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila koju je donijela Vlada RH.

U RH zakonski je regulirana pristupačnost mrežnim stranicama osobama s invaliditetom, kao i provođenje postupaka savjetovanja s javnošću pri izradi nacrtu zakona, podzakonskih i drugih akata u jedinicama lokalne samouprave. Zakonom<sup>7</sup> o pristupačnosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora se utvrđuju mjere kojima se osigurava pristupačnost mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora korisnicima, osobito osobama s invaliditetom.

Prema članku 10. Zakona o pravu na pristup informacijama jedinice lokalne samouprave (dalje: ZPPI) su obvezne na svojim mrežnim stranicama između ostalog objavljivati nacрте zakona i drugih propisa, te općih akata za koje se provodi postupak savjetovanja s javnošću, informacije o javnim uslugama koje tijelo lokalne samouprave pruža na vidljivu mjestu uz poveznicu na one koje pruža elektroničkim putem, podatke o izvoru financiranja, proračun, financijski plan, izvješće o utrošku sredstava ..., a prema članku 11. ZPPI-a jedinice lokalne samouprave dužne su na svojoj mrežnoj stranici objaviti plan savjetovanja s javnošću.

Prema podacima iz Izvješća<sup>8</sup> povjerenika za informiranje za 2021. godinu u dijelu o objavi i provedbi plana savjetovanja s javnošću u 2021. godini, plan savjetovanja s javnošću objavilo je

---

<sup>3</sup> “Narodne novine”, broj: 25/2013, 85/2015 i 69/2022

<sup>4</sup> “Narodne novine”, broj: 144/2021

<sup>5</sup> [https://mf.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/o-ministarstvu/lokalna-samouprava//Upute%20za%20izradu%20prora%C4%8Duna%20jedinica%20lokalne%20i%20podru%C4%8Dne%20\(regionalne\)%20samouprave%20za%20razdoblje%202022.%20-%202024..pdf](https://mf.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/o-ministarstvu/lokalna-samouprava//Upute%20za%20izradu%20prora%C4%8Duna%20jedinica%20lokalne%20i%20podru%C4%8Dne%20(regionalne)%20samouprave%20za%20razdoblje%202022.%20-%202024..pdf) (17. 8. 2022.)

<sup>6</sup> “Narodne novine”, broj: 95/2019

<sup>7</sup> “Narodne novine”, broj: 17/2019

<sup>8</sup> Povjerenik za informiranje, “Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2021. godinu“, <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2022/03/1.-Izvjesce-o-provedbi-ZPPI-za-2021.pdf?x57830>

59,23 % jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a najviše savjetovanja s javnošću su od svih tijela javne vlasti provele jedinice lokalne područne (regionalne) samouprave njih 3.587 (povećanje u odnosu na 2020. kad je bilo provedeno 3.163 savjetovanja na lokalnoj razini). Odredba članka 10. stavka 1. ZPPI-ja predstavlja minimum standarda proaktivne objave informacija koji ne ograničava tijela da objavljuju i više od propisanog, dapače, Povjerenik potiče tijela na objavu što većeg broja informacija javnog karaktera, poglavito onih za koje su korisnici iskazali poseban interes i za koje je utvrđeno da trebaju biti javno dostupne. Povjerenik, osim poticanja, nema mogućnost ni nadležnost nametati dodatne obveze tijelima javne vlasti, povrh onoga što ZPPI propisuje, niti provoditi nadzor nad objavom informacija za koje nije propisana obveza proaktivne objave. Na probleme u ispunjenju obveza proaktivne objave informacija ukazali su korisnici podnošenjem predstavki. Od ukupno 339 predstavki zaprimljenih tijekom 2021. godine, 52 su se odnosile na proaktivnu objavu (15 %), a dodatno je u rješavanju bilo 28 upita vezanih za ovu zakonsku obvezu.

Na temelju članka 11. Zakona o općem upravnom postupku<sup>9</sup> (dalje: ZOUP) javnopravna tijela (u koja spadaju i jedinice lokalne samouprave) dužna su strankama omogućiti pristup potrebnim podacima, propisanim obrascima, internetskoj stranici javnopravnog tijela i pružiti im druge obavijesti, savjete i stručnu pomoć, te se moraju zaštititi osobni i tajni podaci sukladno propisima o zaštiti osobnih podataka odnosno tajnosti podataka.

Vlada RH je usvojila Kodeks<sup>10</sup> savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, kojim se utvrđuju opća načela, standardi i mjere za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.

Člankom 28. Zakona o javnoj nabavi<sup>11</sup> propisana je obveza objave Plana nabave i svih njegovih kasnijih promjena na internetskim stranicama naručitelja (jedinica lokalne samouprave).

Prema člancima 28. i 28. a ZPPI-a tijela jedinica lokalne samouprave su dužna u elektroničkom obliku na lako pretraživ način objaviti informacije za ponovnu uporabu na Portalu otvorenih podataka, a sve u svrhu poticanja i olakšavanja ponovne uporabe svojih informacija.

Od 2013. Institut za javne financije analizira proračunsku transparentnost općina, gradova i županija u RH. Transparentni proračuni omogućuju uvid u potpune, točne, pravovremene i razumljive informacije o proračunu pa građani mogu vlastitim angažmanom utjecati na učinkovitost prikupljanja javnih sredstava i ponude javnih dobara i usluga, na povećanje odgovornosti regionalnih/lokalnih vlasti i smanjenje mogućnosti za korupciju. Prema rezultatima istraživanja<sup>12</sup> Instituta za javne financije provedenog u vremenu studeni 2021. – travanj 2022. o proračunskoj transparentnosti županija, gradova i općina u RH iznosi 4,5 od ukupno 5,0.

<sup>9</sup> "Narodne novine", broj: 47/2009 i 110/2021

<sup>10</sup> "Narodne novine", broj: 140/2009)

<sup>11</sup> "Narodne novine", broj: 120/2016

<sup>12</sup> Institut za javne financije, "Proračunska transparentnost županija, gradova i općina: studeni 2021. – travanj 2022." u: Osvrti, <http://www.ijf.hr/upload/files/file/osvrti/126.pdf> (6. 8. 2022.).

Od 2019. agencija „Apsolon strategija“ d. o. o. provodi istraživanje digitalne spremnosti 20 najvećih hrvatskih gradova. Prema rezultatima istraživanja<sup>13</sup> digitalne spremnosti 20 najvećih hrvatskih gradova koje je provela ova agencija u lipnju i srpnju 2021., primijećen je značajniji napredak kod većine promatranih gradova, te je sve više digitalnih usluga, veći broj različitih digitalnih alata, sve više se budi svijest gradskih uprava o digitalnom dobu, a već puno gradova nije samo napravilo prve korake, već su se značajno odmaknuli u odnosu na druge. Primijećeni su značajniji pomaci u razvoju većine gradova, reakcije gradskih uprava su brže, dijele informacije sve više i češće novim kanalima, otvaraju nove podstranice ovisno o aktualnim događanjima, koriste se novi i napredniji digitalni alati.

Prema godišnjem izvješću Europske komisije pod nazivom Indeks gospodarske i društvene digitalizacije (DESI),<sup>14</sup> RH je među 27 država članica EU-a na 21. mjestu prema indeksu gospodarske i društvene digitalizacije (DESI) za 2022. godinu. Kad je riječ o digitalnim javnim uslugama, RH je na 23. mjestu među zemljama EU-a.

#### **4. ANALIZA SLUŽBENIH MREŽNIH STRANICA GRADOVA SJEDIŠTA ŽUPANIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Kako bi se utvrdila razina utjecaja na otvorenost i transparentnost rada jedinica lokalne samouprave, kao i funkcionalnost službenih mrežnih stranica analizirane su mrežne stranice 20 jedinica lokalne samouprave<sup>15</sup> sjedišta županija u RH. U navedenim gradovima, prema popisu<sup>16</sup> stanovništva iz 2021. živi ukupno 1.658.196 stanovnika što čini 42,7 % svih građana RH. Kao indikatori funkcionalnosti i učinkovitosti komunikacije i razine utjecaja na otvorenost i transparentnost rada jedinica lokalne samouprave, službene mrežne stranice gradova u RH analizirane su kroz kategorije interaktivnosti tijela lokalne uprave s građanima (online anketa, e-mail, društvene mreže, YouTube...), razvijanje vlastitih aplikacija i uporabe ostalih alata online medija da bi se pokazala njihova razina utjecaja na otvorenost i transparentnost rada tijela lokalne uprave. Mrežne stranice su analizirane i kroz sadržaj koji obuhvaća njihove osnovne karakteristike, razinu informativnosti, ažurnosti, te pristupačnost web-stranica. Analiza službenih mrežnih stranica je provedena u srpnju i kolovozu 2022. godine.

Prema ažuriranju novim aktualnim novostima iz lokalne samouprave, službene mrežne stranice gradova možemo podijeliti u dvije skupine i to: mrežne stranice sa svakodnevnim ažuriranjem i mrežne stranice s jednim ažuriranjem u dva do tri dana. Prema podacima (tablica 1.) o ažuriranosti mrežnih stranica vidljivo je da se analizirane mrežne stranice redovito ažuriraju, s

---

<sup>13</sup> “Analiza digitalne spremnosti hrvatskih gradova u 2021.” listopad 2021., <https://apsolon.com/publikacije/analiza-digitalne-spremnosti-hrvatskih-gradova-2021/> (7. 8. 2022.).

<sup>14</sup> “Digital Economy and Society Index (DESI) 2022”, [file:///C:/Users/drago/Downloads/0\\_DESI\\_Full\\_European\\_Analysis\\_2022\\_2\\_C01JgPAatNf0qL2LL103tHSw\\_88764%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/drago/Downloads/0_DESI_Full_European_Analysis_2022_2_C01JgPAatNf0qL2LL103tHSw_88764%20(1).pdf) (17. 8. 2022.)

<sup>15</sup> Zagreb, Krapina, Sisak, Karlovac, Varaždin, Koprivnica, Bjelovar, Rijeka, Gospić, Virovitica, Požega, Slavonski Brod, Zadar, Osijek, Šibenik, Vukovar, Split, Pazin, Dubrovnik i Čakovec

<sup>16</sup> Državni zavod za statistiku, <https://popis2021.hr/> (27. 9. 2022.).



tim da su na uvjerljivo najvažniju,<sup>17</sup> mrežnu stranicu u mjesecu srpnju 2022. postavljena čak 104 nova sadržaja.

Tablica 1. Ažuriranost mrežnih stranica

Ažuriranje mrežnih stranica	Broj jedinica lokalne samouprave
Svakodnevno ažuriranje	15
Ažuriranje u dva do tri dana	5

Izvor: Autor rada

S aspekta informiranosti zajedničko za analizirane mrežne stranice su dostupnost informacija koje se odnose na osnovne podatke o gradu (stanovništvo, kultura, povijest, sport, gospodarstvo...), nadležnosti upravnih odjela/službi/odsjeka, gradske usluge... Opširniji podaci o gradonačelnicima nalaze se na 17 od 20 analiziranih mrežnih stranica, dok su podaci o vijećnicima/zastupnicima veoma oskudni s navođenjem imena i prezimena i stranačke pripadnosti.<sup>18</sup>

Domene analiziranih službenih mrežnih stranica gradova su standardizirane, tako da je kod svih gradova domena hr. Na četiri od 20 analiziranih mrežnih stranica postoji mogućnost izbora engleskog jezika (na jednoj mrežnoj stranici osim engleskog postoji izbor i na njemačkom, a na jednoj osim engleskog postoji izbor i na talijanski jezik), ali su na strane jezike prevedeni samo osnovni podaci o gradu, koji su statični i rijetko podliježu izmjenama. Na samo jednoj mrežnoj stranici i aktualnosti se prevode (u roku od pet do 15 dana) na engleski i talijanski jezik.<sup>19</sup>

E-pošta (elektronička pošta) je jedna od najčešće korištenih alata online medija i jedna od osnovnih alata koji potiču na interaktivnost. Prednost e-pošte je što se isporučuje izravno ciljanom pojedincu, a brzina odgovaranja je ključna za komuniciranje ovim alatom.

Tablica 2. Korisnici e-pošte u jedinicama lokalne samouprave

	Jedinice lokalne samouprave	Gradonačelnik	Pročelnici, pomoćnici pročelnika i šefovi odsjeka	Ostali gradski zaposlenici	Vijećnici/zastupnici
E-pošta	20/20	20/20	20/20	6/20	5/20

Izvor: Autor rada

Na svim analiziranim službenim mrežnim stranicama gradova dostupan je kontakt e-poštom, kao i e-pošte gradonačelnika, pročelnika, pomoćnika pročelnika i šefova odsjeka. Na šest od 20 analiziranih mrežnih stranica dostupna je e-pošta ostalih gradskih zaposlenika. E-pošta vijećnika/zastupnika je u pet jedinica lokalne samouprave dostupna na mrežnim stranicama (tablica 2.).

<sup>17</sup> Grad Rijeka, rijeka.hr (6. 8.2022.).

<sup>18</sup> Na svega dvije mrežne stranice gradova nalaze se detaljniji podaci o vijećnicima/zastupnicima (Rijeka i Zagreb).

<sup>19</sup> Grad Rijeka, rijeka.hr (6. 8. 2022.).

Tablica 3. Korištenje alata online medija

<b>Alati online medija</b>	<b>Jedinice lokalne samouprave</b>
Facebook	20/20
Instagram	9/20
YouTube	13/20
Twitter	4/20

Izvor: Autor rada

Osim e-pošte brojni su alati online medija, odnosno e-participacije koji se već koriste ili će jedinice lokalne samouprave koristiti u komuniciranju s javnošću. U njih između ostalih spadaju: društvene mreže (Facebook, Instagram, Twitter), online ankete, YouTube ... (tablica 3.). Mogućnost komuniciranja putem Facebooka imaju svi analizirani gradovi, ali na 10 Facebook stranica skoro da ne postoji interakcija. Devet od 20 gradova s javnošću komunicira i putem Instagrama. Na naslovnicama mrežnih stranica dva grada postoje online anketa, koje ne potiču interaktivnost, ali služe kao pokazatelj i daju legitimitet aktivnostima Gradske uprave. Anketna pitanja vezana su za razinu zadovoljstva radom gradskih tijela vlasti, izradu planskih dokumenata, kvalitetu pruženih komunalnih usluga ... Jedan od alata online medija koji jedinice lokalne samouprave u RH sve više koriste su servisi za razmjenu multimedijalnih sadržaja. YouTube koristi 13 od 20 gradova, koji su bili predmet ovog istraživanja. Ovaj alat još uvijek nije dovoljno iskorišten u jedinicama lokalne samouprave, te se najčešće koristi za prikazivanje i reprodukciju sjednica Gradskog vijeća. Postoji niz prigoda i događanja (konferencija za novinare, Dan grada, kulturna, sportska, gospodarska događanja ...) u gradu koji su osim fotografije zavrijedili da budu zabilježeni kamerom (nije nužno da bude profesionalna) i postavljeni na YouTube kanal.

S obzirom da na šest mrežnih stranica nije postavljen link koji vodi na Facebook grada, te da putem pretrage kada se želi pronaći Facebook grada ili neka druga društvena mreža koju koristi grad postoji mogućnost da će se pronaći i po nekoliko društvenih mreža istog imena, neophodno je postaviti link na službenoj mrežnoj stranici koji vodi na Facebook stranicu ili drugu društvenu mrežu koju koristi jedinica lokalne samouprave. Facebook je najraširenija i najpoznatija društvena mreža koja ima najviše korisnika na svijetu, a u posljednjih nekoliko godina raste broj korisnika Instagrama. Prema podacima „Arbone”<sup>20</sup> specijalizirane digitalne agencije i „Google AdWords“ certificiranog partnera, Facebook u RH ima oko 1.900.000 korisnika, odnosno oko 48% stanovnika. Instagram ima oko 1.200.000 korisnika u RH, odnosno oko 30% stanovništva koristi ovu društvenu mrežu. Podaci se odnose na stanje u listopadu 2021.

Na 17 od 20 analiziranih mrežnih stranica gradova postoji mogućnost postavljanja upita, primjedbi i općenito komunikacije građana s gradskim tijelima vlasti, odnosno postoji neki oblik web-aplikacije putem koje građani mogu predložiti, pitati ili prijaviti neki problem, bilo da se radi o komunalnom, prometnom ili infrastrukturnom problemu u gradu. Većina web-aplikacija namijenjena je prijavi komunalnih problema u gradu, a na pet mrežnih stranica web-

<sup>20</sup> „Struktura Facebook i Instagram korisnika u Hrvatskoj u 2021. godini”, 5. 10. 2021., <https://www.arbona.hr/cesta-pitanja/drustveni-marketing-402/koliko-je-korisnika-facebook-a-i-instagram-a-u-hrvatskoj/3128> (14. 8. 2022.)

aplikacija se odnosi na prijedloge i upite građana (Pitajte nas, Građani predlažu). Web-aplikacija koju je ovdje potrebno spomenuti je ReciGlasno Grada Rijeke gdje je otvorena mogućnost postavljanja upita, a pitanja i odgovori su javno dostupni. Odličan primjer komunikacije s tijelima javne uprave i javnim poduzećima dostupan je građanima Zagreba putem web-aplikacije ZG holdinga gdje je otvorena mogućnost prijave problema komunalnom redaru putem Whatsapp i Vibera. Komunikaciju s građanima Gradska uprava Grada Karlovca omogućila je putem Viber zajednice, a odgovori na postavljena pitanja građana Karlovca mogu se zatražiti i od *Korane* virtualne asistentice Grada Karlovca. GRIC sustav omogućuje građanima Varaždina da korištenjem besplatnog telefonskog broja putem pozivnog centra ili mrežne stranice komuniciraju s gradskim službama, te da dobiju povratne i relevantne informacije vezane za rješavanje problema, reklamacija i upita. Dubrovačko oko je usluga koja omogućuje građanima i gostima Grada Dubrovnika jednostavnu prijavu, pregled, te komentiranje nepravilnosti i problema u Dubrovniku, ali i zaprimanje povratnih informacija od Grada po pitanju rješavanja problema.

Koristeći rezultate istraživanja pod nazivom “Proračunska transparentnost županija, gradova i općina: studeni 2021. – travanj 2022.”,<sup>21</sup> došlo se do prosječne proračunske transparentnosti 20 gradova koji su predmet ovog istraživanja. Prosječna transparentnost iznosi 4,75 od mogućih 5,0. Prosječna proračunska transparentnost izražava se brojem ključnih proračunskih dokumenata (ukupno pet dokumenata)<sup>22</sup> objavljenih na njihovim mrežnim stranicama. Sama objava ključnih proračunskih dokumenata može se smatrati tek prvim, ali temeljnim korakom prema transparentnosti i sudjelovanju građana u odlučivanju, odnosno neophodnim preduvjetom za educiranje građana i njihovo uključivanje u lokalne proračunske procese. U 12 gradova, prema rezultatima ovog istraživanja, građanima je putem mrežnih stranica na jednom mjestu omogućen transparentan uvid u financijsko poslovanje grada, kao i financijske transakcije. Dobri primjeri uključivanja građana u planiranje i donošenje proračuna, odnosno poticanja građana na sudjelovanje u donošenju proračuna vidljivi su na mrežnim stranicama gradova: Rijeka (Participativno budžetiranje), Sisak (Moj gradski proračun – aplikacija), Dubrovnik (e-proračun), Karlovac (mojProračun) i Varaždin (Participativni proračun).

Analizom službenih mrežnih stranica 20 gradova utvrđeno je da njih 17 ima prilagođene mrežne stranice sukladno Zakonu o pristupačnosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora. Od 17 gradova koji imaju mrežnu pristupačnost njih 11 ima pet ili više razina pristupačnosti koje obuhvaćaju prilagodbu veličine fonta, prilagodbu kontrasta i boje pozadine, pokazivač, debljinu slova, pored teksta, te označavanje poveznica.

Prema ZPPI-u definirana je obveza savjetovanja tijela javne uprave s javnošću pri izradi nacрта zakona i drugih propisa. Pri sudjelovanju na izradi nacрта zakona i drugih propisa na samo jednoj mrežnoj stranici jedinice lokalne samouprave<sup>23</sup>, građani imaju mogućnost izravne

<sup>21</sup> Istraživanje je proveo Institut za javne financije.

<sup>22</sup> Izvještaj o godišnjem izvršenju proračuna za prošlu, izvještaj o polugodišnjem izvršenju proračuna za aktualnu godinu, prijedlog proračuna za sljedeću godinu, izglasani proračun za sljedeću godinu i proračunski vodič za građane za sljedeću godinu.

<sup>23</sup> Grad Rijeka, <https://ekonzultacije.rijeka.hr/> (14. 8. 2022.).

komunikacije s tijelima javne uprave, odnosno ne moraju najprije preuzeti online obrazac, ispuniti ga i tek onda ga poslati e-poštom.

Svoje podatke sukladno ZPPI-u za ponovnu uporabu na Portalu otvorenih podataka javno je objavilo pet od 20 istraženih gradova, te su ih strukturirali i objedinili na jednom mjestu u strojnom čitljivom formatu da bi bili na usluzi svim građanima.

Provedena analiza službenih mrežnih stranica gradova sjedišta županija u RH, ali i ranija istraživanja provedena na ovu temu pokazuju da tijela lokalne uprave i grado/načelnici sve više shvaćaju važnost prednosti korištenja online medija u svakodnevnom radu. Mrežne stranice jedinica lokalne samouprave su se pokazale i kao jedan od najkorištenijih internet alata, a u prilog navedenoj tvrdnji govori i podatak da sve općine i gradovi RH imaju svoju mrežnu stranicu. Stoga bi adresa mrežne stranice trebala biti dijelom službenog obilježja i vizualnog identiteta jedinice lokalne samouprave, a što bi bilo regulirano Statutom, odnosno Odlukom o vizualnom identitetu i obilježjima, kao i Odlukom o njihovoj uporabi.

Mrežne stranice se redovito ažuriraju, ali na samo četiri od 20 analiziranih mrežnih stranica postoji mogućnost izbora engleskog jezika. Na svega dvije mrežne stranice nalaze se opširniji podaci o vijećnicima/zastupnicima u gradskom vijeću/skupštini, a na samo pet mrežnih stranica dostupna je adresa njihove e-pošte.

U svega pet gradova razvijena je vlastita aplikacija otvorenosti, odnosno komunikacije tijela lokalne uprave s građanima, putem koje građani imaju mogućnost predložiti, pitati ili prijaviti problem, bilo da se radi o komunalnom, prometnom ili infrastrukturnom ili nekom drugom problemu u gradu. Otvorenost i transparentnost svoga rada, kao i jačanje povjerenja građana u tijela javne uprave, prema provedenom istraživanju pokazuje 12 od 20 gradova, na način da je građanima putem mrežne stranice na jednom mjestu omogućen transparentan uvid u financijsko poslovanje grada, kao i financijske transakcije. Pet od 20 gradova razvilo je vlastite aplikacije za uključivanje građana u procese odlučivanja pri donošenju proračuna, kao i utjecaj na donošenje odluka o projektima u lokalnoj zajednici.

## **5. ZAKLJUČAK**

Načela na kojima se temelji djelotvorna i učinkovita lokalna uprava u europskom upravnom prostoru su transparentnost i otvorenost i nalaze se među 12 načela dobrog demokratskog upravljanja koje je usvojilo Vijeće Europe. Zahvaljujući informacijsko-komunikacijskim tehnologijama, odnosno online medijima, jedinice lokalne samouprave postaju otvorenije i transparentnije i bliže građanima poboljšavajući svoje usluge, čineći ih bržim, dostupnijim i učinkovitijim. Jedan od najkorištenijih online medija su mrežne stranice gradova koje su analizirane, a rezultati analize su prikazani u ovom radu.

Zakonski i podzakonski akti koji obvezuju jedinice lokalne samouprave za objave na njihovim mrežnim stranicama (proračunska transparentnost, pristupačnost, savjetovanje s javnošću ...), a prikazani su u ovom radu, pridonijeli su većoj transparentnosti i otvorenosti analiziranih gradova.

Prema rezultatima analize službenih mrežnih stranica 20 gradova sjedišta županija u RH s aspekta informiranosti zajedničko za analizirane mrežne stranice su dostupnost informacija

koje se odnose na osnovne podatke o gradu (stanovništvo, kultura, povijest, sport, gospodarstvo...), nadležnosti upravnih odjela/službi/odsjeka, gradske usluge... Mrežne stranice se redovito ažuriraju, ali na samo četiri od 20 analiziranih mrežnih stranica postoji mogućnost izbora engleskog jezika. Opširniji podaci o gradonačelnicima nalaze se na 17 od 20 analiziranih mrežnih stranica, dok su podaci o vijećnicima/zastupnicima veoma oskudni s navođenjem imena i prezimena i stranačke pripadnosti. U svega pet gradova e-pošta vijećnika/zastupnika, koje su građani birali izravno na izborima, je dostupna na njihovim mrežnim stranicama.

Osim e-pošte brojni su alati online medija, odnosno e-participacije koji koriste jedinice lokalne samouprave u komuniciranju s javnošću. Servis za razmjenu multimedijalnih sadržaja YouTube koristi 13 od 20 gradova i ovaj alat nije dovoljno iskorišten jer postoji niz prigoda u gradu koji su osim fotografije zavrijedili da budu zabilježeni kamerom. Mogućnost komuniciranja putem Facebooka imaju svi analizirani gradovi, ali na šest mrežnih stranica nije postavljen link koji vodi na Facebook stranicu grada. Na 10 Facebook stranica skoro da ne postoji interakcija, a upravo je interaktivnost odnosno komunikacija s građanima osnovni cilj otvaranja istih. Devet od 20 gradova s javnošću komunicira i putem Instagrama.

Transparentnost i otvorenost svoga rada, kao i jačanje povjerenja građana u tijela javne uprave, prema provedenom istraživanju pokazuje 12 od 20 gradova, na način da je građanima putem mrežnih stranica na jednom mjestu omogućen transparentan uvid u financijsko poslovanje grada, kao i sve pojedinačne isplate iz proračuna. U svega pet gradova razvijena je vlastita aplikacija otvorenosti, odnosno komunikacije tijela lokalne uprave s građanima, putem koje građani imaju mogućnost predložiti, pitati ili prijaviti neki problem, bilo da se radi o komunalnom, prometnom, infrastrukturnom ili nekom drugom problemu u gradu. Pet od 20 gradova razvilo je vlastite aplikacije za uključivanje građana u procese odlučivanja pri donošenju proračuna, kao i utjecaj na donošenje odluka o projektima u lokalnoj zajednici.

Na temelju provedene analize službenih mrežnih stranica 20 gradova sjedišta županija u RH može se potvrditi postavljena hipoteza, da mrežne stranice gradova putem kategorija interaktivnosti, razvijanjem vlastitih web-aplikacija i uporabom ostalih alata online medija, te zahvaljujući ZOUP-u i dužnosti objave na mrežnim stranicama i načelu pristupa i zaštite osobnih podataka i drugim zakonskim propisima, imaju veliki utjecaj na transparentnost i pristupačnost što je preduvjet otvorenosti tijela lokalne uprave.

Isto tako provedena analiza službenih mrežnih stranica gradova sjedišta županija u RH, ali i ranija istraživanja provedena na ovu temu pokazuju da tijela lokalne uprave i grado/načelnici sve više shvaćaju važnost prednosti korištenja online medija u svakodnevnom radu, ali nisu dovoljno otvoreni prema javnosti jer još uvijek ne koriste dovoljno alate online medija i ne razvijaju web-aplikacije za uključivanje građana u procese odlučivanja i komunikaciju s građanima.

S druge strane treba imati na umu i podatak da je prema godišnjem izvješću Europske komisije pod nazivom Indeks gospodarske i društvene digitalizacije (DESI), RH prema indeksu gospodarske i društvene digitalizacije (DESI) za 2022. na 21. mjestu od 27 država članica EU.

## LITERATURA

1. Koprić, I. (2009) “Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima”, Hrvatska javna uprava, broj 1, vol. 9, str. 69–78
2. Koprić, I. (2017) “Demokracija, decentralizacija, povjerenje građana i ponos javnih službenika: klasični i moderni koncepti u razvoju odnosa građana i javne uprave”, u: Građani, javna uprava, lokalna samouprava: povjerenje, suradnja i potpora, Zagreb, Institut za javnu upravu, str. 3-28
3. Musa, A., Bebić, D. & Đurman, P. (2015) “Transparency and Openness in Local Governance: A Case of Croatian Cities”, Hrvatska i komparativna javna uprava, broj 2, vol. 15, str. 415-450
4. Musa, A. (2017) “Informacije za građane: transparentnom i otvorenom javnom upravom prema boljem upravljanju i povjerenju građana”, u: Građani, javna uprava i lokalna samouprava: Povjerenje, suradnja potpora, Zagreb, Institut za javnu upravu, str. 29-72
5. Šimac, N. (2012) “Europski upravni prostor i europska načela javne uprave”, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, broj 2, vol. 49, str. 351-368
6. Uredba o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (“Narodne novine”, broj: 95/2019)
7. Zakon o javnoj nabavi (“Narodne novine”, broj: 120/2016)
8. Zakon o općem upravnom postupku (“Narodne novine”, broj: 47/2009 i 110/2021)
9. Zakon o pravu na pristup informacijama (“Narodne novine”, broj: 25/2013, 85/2015, 69/2022)
10. Zakon o pristupačnosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora (“Narodne novine”, broj: 17/2019)
11. Zakon o proračunu (“Narodne novine”, broj: 144/2021)
12. “Analiza digitalne spremnosti hrvatskih gradova u 2021.” listopad 2021., <https://apsolon.com/publikacije/analiza-digitalne-spremnosti-hrvatskih-gradova-2021/> (7. 8. 2022.).
13. “Digital Economy and Society Index (DESI) 2022”, [file:///C:/Users/drago/Downloads/0\\_DESI\\_Full\\_European\\_Analysis\\_2022\\_2\\_C011JgPAa tnNf0qL2LL103tHSw\\_88764%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/drago/Downloads/0_DESI_Full_European_Analysis_2022_2_C011JgPAa tnNf0qL2LL103tHSw_88764%20(1).pdf) (17. 8. 2022.)
14. Državni zavod za statistiku, <<https://popis2021.hr/>> (27. 9. 2022.).
15. Institut za javne financije, “Proračunska transparentnost županija, gradova i općina: studeni 2021. – travanj 2022.”, u: Osvrti., <http://www.ijf.hr/upload/files/file/osvrti/126.pdf> (6. 8. 2022.).
16. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, (“Narodne novine”, broj: 140/2009)
17. Ministarstvo financija RH, “Uputa za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2022. – 2024.”, [https://mfin.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/o-ministarstvu/lokalna-samouprava//Upute%20za%20izradu%20prora%C4%8Duna%20jedinica%20lokalne%20i%20podru%C4%8Dne%20\(regionalne\)%20samouprave%20za%20razdoblje%202022.%20-%202024..pdf](https://mfin.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/o-ministarstvu/lokalna-samouprava//Upute%20za%20izradu%20prora%C4%8Duna%20jedinica%20lokalne%20i%20podru%C4%8Dne%20(regionalne)%20samouprave%20za%20razdoblje%202022.%20-%202024..pdf) (17. 8. 2022.)

18. Povjerenik za informiranje, “Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2021. godinu“, <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2022/03/1.-Izvjescje-o-provedbi-ZPPI-za-2021.pdf?x57830> (27. 9. 2022.)
19. “Strategija za inovacije i dobro upravljanje na lokalnoj razini” (2008), <https://rm.coe.int/0900001680746ce6> (17. 8. 2022.)
20. “Struktura Facebook i Instagram korisnika u Hrvatskoj u 2021. godini”, 5. 10. 2021., <https://www.arbona.hr/cesta-pitanja/drustveni-marketing-402/koliko-je-korisnika-facebook-a-i-instagram-a-u-hrvatskoj/3128> (14. 8. 2022.)
21. Web-stranice gradova sjedišta županija u RH:
  - Grad Bjelovar, [www.bjelovar.hr](http://www.bjelovar.hr) (1. 8. 2022.)
  - Grad Čakovec, [www.cakovec.hr](http://www.cakovec.hr) (2. 8. 2022.)
  - Grad Dubrovnik [www.dubrovnik.hr](http://www.dubrovnik.hr) (4. 8. 2022.)
  - Grad Gospić, [www.gospic.hr](http://www.gospic.hr) (6. 8. 2022.)
  - Grad Zadar, [www.grad-zadar.hr](http://www.grad-zadar.hr) (2. 8. 2022.)
  - Grad Karlovac, [www.karlovac.hr](http://www.karlovac.hr) (16. 8. 2022.)
  - Grad Koprivnica, [www.koprivnica.hr](http://www.koprivnica.hr) (1. 8. 2022.)
  - Grad Krapina, [www.krapina.hr](http://www.krapina.hr) (4. 8. 2022.)
  - Grad Osijek, [www.osijek.hr](http://www.osijek.hr) (19. 8. 2022.)
  - Grad Pazin, [www.pazin.hr](http://www.pazin.hr) (1. 8. 2022.)
  - Grad Požega, [www.pozega.hr](http://www.pozega.hr) (8. 8. 2022.)
  - Grad Rijeka, [www.rijeka.hr](http://www.rijeka.hr) (6. 8. 2022. i 14. 8. 2022.)
  - Grad Sisak, [www.sisak.hr](http://www.sisak.hr) (16. 8. 2022.)
  - Grad Šibenik, [www.sibenik.hr](http://www.sibenik.hr) (17. 8. 2022.)
  - Grad Slavonski Brod, [www.slavonski-brod.hr](http://www.slavonski-brod.hr) (12. 8. 2022.)
  - Grad Split, [www.split.hr](http://www.split.hr) (12. 8. 2022.)
  - Grad Varaždin, [www.varazdin.hr](http://www.varazdin.hr) (7. 8. 2022.)
  - Grad Virovitica, [www.virovitica.hr](http://www.virovitica.hr) (7. 8. 2022.)
  - Grad Vukovar, [www.vukovar.hr](http://www.vukovar.hr) (18. 8. 2022.)
  - Grad Zagreb, [www.zagreb.hr](http://www.zagreb.hr) (14. 8. 2022.)

## CIKLOTURIZAM U FUNKCIJI RAZVOJA OSJEČKO-BARANJSKE ŽUPANIJE

### CYCLING TOURISM IN THE FUNCTION OF DEVELOPMENT OF THE 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)

**dr. sc. Mira Majstorović, pred.**  
Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru  
e-mail: [mmajstorovic@vevu.hr](mailto:mmajstorovic@vevu.hr)

**Lana Gubić Kučan, dipl. oec.**  
Ugostiteljsko-turistička škola Osijek  
e-mail: [lanagu@gmail.com](mailto:lanagu@gmail.com)

#### **Sažetak**

Povećanjem broja biciklista u Europi i mijenjanjem navika turista cikloturizam dobiva na značaju na turističkom tržištu. Cikloturizam je nastao kao spoj zdravog načina života, avanturizma i turističkog putovanja koje koristi vožnju biciklom kao sredstvo obilaska turističkih destinacija. Osječko-baranjska županija zbog svojih prirodnih resursa, geostrateškog položaja i uključenosti u međunarodne biciklističke rute ima potencijal daljnjeg razvoja cikloturizma. Budući da ova vrsta turizma zahtjeva izgradnju potrebne infrastrukture ona može poticati razvoj ovog područja u gospodarskom smislu, a prvenstveno povećavajući broj turista na području Osječko-baranjske županije. Kroz županiju prolaze međunarodne biciklističke rute: EuroVelo 6 (Atlantik - Crno more), EuroVelo 13 (Put željezne zavjese), ruta Panonski put mira i županijske biciklističke rute. Brojne prednosti cikloturizma su prepoznate u Strategiji razvoja turizma Republike Hrvatske, Županijskoj razvojnoj strategiji Osječko-baranjske županije, Master planu turizma Osječko-baranjske županije i Operativnom planu razvoja cikloturizma Osječko-baranjske županije. U radu se analizira pojam cikloturizma, cikloturizam u strategijama razvoja, cikloturistički potencijali Osječko-baranjske županije, utjecaj cikloturizma na gospodarstvo i navodi se SWOT analiza razvoja cikloturizma u županiji.

**Ključne riječi:** *cikloturizam, Osječko-baranjska županija, strategije razvoja, SWOT analiza.*

#### **Abstract**

By increasing the number of cyclists in Europe and when changing the habits of tourists has taken place, cycling tourism is gaining an importance on the tourism market. Cycling tourism has originated as a blend of a healthy lifestyle, adventure and tourist travel that exploit cycling as a means of visiting tourist destinations. Due to its natural resources, geostrategic position and involvement in international cycling routes, Osijek-Baranja County has the potential for further development of cycling tourism. Since this type of tourism requires the construction of the necessary infrastructure, it can boost the development of this area in economic term, primarily by increasing of the number of tourists on the territory of Osijek-Baranja County.



Through the County passes international cycling trails, such as: EuroVelo 6 (Atlantic - Black Sea), EuroVelo 13 (Iron Curtain Trail), the Pannonian Peace Trail and the other county's bicycle routes. Numerous advantages of cycling tourism have been recognized in the Tourism Development Strategy of the Republic of Croatia, the County Development Strategy of the Osijek-Baranja County, the Development of the Master Plan for Tourism of the Osijek-Baranja County, and the Osijek-Baranja County Cycling Tourism Development Plan. In the paper is analysed the concept of cycling tourism, cycling tourism as viewed in development strategies, Osijek-Baranja County potential in the domain of cycling tourism, the impact of cycling tourism on the economy, and it also provides a SWOT analysis on the development of cycling tourism in the county.

**Keywords:** *Cycling tourism, Osijek-Baranja County, development strategies, SWOT analysis.*

## 1. UVOD

Posljednjih godina suvremeni turistički trendovi mijenjaju tradicionalni način odmora raznovrsnijim i aktivnijim odmorom. Današnji turisti žele aktivnosti koje ih stimuliraju, educiraju i inspiriraju. Turizam i sport sinergijski obogaćuju i oplemenjuju život i očekivanja korisnika. Biciklizam na različite načine ispunjava njihova očekivanja i postaje sve popularniji među mnogobrojnim korisnicima. Osječko-baranjska županija je prepoznala potencijal biciklizma i posebnu pozornost posvetila cikloturizmu koji postaje sve popularniji i zauzima sve istaknutije mjesto u turističkoj ponudi.

Ovaj rad istražuje izazove i mogućnosti razvoja cikloturizma Osječko-baranjske županije kao specifičnog oblika turizma koji nudi višestruke ekonomske, društvene i ekološke koristi. Prvi dio rada istražuje pojam cikloturizma i cikloturizam u strategijama razvoja. Drugi dio rada odnosi se na cikloturizam u strategijama razvoja, turizam Osječko-baranjske županije i rute cikloturizma. SWOT analizom se sagledava cikloturizam kao turistički proizvod Osječko-baranjske županije i na kraju rada dana su zaključna razmatranja.

## 2. POJAM CIKLOTURIZMA

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). Bicikl kao prijevozno sredstvo izumljen je u ne tako davnoj prošlosti. Tijekom 1890.-ih bicikl je predstavljao samostalno prijevozno sredstvo za većinu društvenih klasa prije masovne proizvodnje motornih vozila. Biciklizam je bio iznimno popularan sve do oko 1920. godine, kada su motorni automobili postali dostupni srednjoj i višoj klasi, a zatim je postupno pao s važnosti kako je prihvaćeno motorizirano putovanje (Lamont, 2009). Danas je sve veći porast vožnje biciklom i on je najčešće korišteno prometno sredstvo. Korištenje bicikala značajno se razlikuje među zemljama Europske unije. U većini zemalja bicikl se koristi za slobodno vrijeme i rekreaciju, ali i za održivi promet (European Parliament (2012:17).

Kako je zdravlje prva i najveća vrijednost u ljudskom životu, suvremeni način života posebnu pozornost posvećuje promicanju zdravog načina života. Najčešće preporuke za zdravi način

života, uz zdrave prehrabene navike, bavljenje sportom, dovoljno odmora, je i redovito kretanje. Fizička aktivnost utječe na poboljšanje zdravstvenog stanja i smanjuje rizik od različitih vrsta bolesti. Redovita aktivnost umjerenog intenziteta produžava život i poboljšava njegovu kvalitetu (Sharkey, Gaskill, 2008:30). U skladu s tim, brojne su prednosti biciklizma.

Prema Sovndal (2009) biciklizam obuhvaća aktivnosti cijeloga tijela, angažirane su sve grupe mišića, ne samo mišići nogu. Sharkey, Gaskill (2008:71) navode da ritmička aktivnost velikih grupa mišića, u koju spada vožnja bicikla, poboljšava aerobne sposobnosti, a kako se budu poboljšavale aerobne sposobnosti, tako će se poboljšavati i zdravlje, fizički izgled, vitalnost i kvaliteta života. Aktivni ljudi zadovoljniji životom, manje su ovisni o drugima i boljeg su zdravlja (Sharkey, Gaskill, 2008:30).

Biciklizam je potaknuo važan aspekt turističke ponude kroz specifičan oblik sportskog turizma, a to je cikloturizam. Cikloturizam se može definirati kao aktivan oblik turizma koji podrazumijeva vožnju biciklom, odnosno obilazak određenog turističkog lokaliteta ili destinacije vlastitim ili unajmljenim biciklom (MINT, OBŽ, 2018:5). Nadalje, cikloturizam se promatra kao turističko putovanje biciklom, biciklistički izlet, dodatna sportska rekreativna ponuda vožnje biciklom uređenim ili neuređenim stazama, sportska manifestacija, sportski trening te povremena vožnja (Institut za turizam (2015).

Cikloturizam je sve popularniji i zauzima sve istaknutije mjesto u turističkoj politici. Stoga se nameće potreba za razvojem jedinstvenih turističkih proizvoda koji bi uz nacionalni okvir podrške biciklizmu trebao biti uključen u strategije razvoja lokalnih zajednica, kao vrsta nišnog te cjelogodišnjeg, aktivnog i održivog turizma. To znači, ako se pametno razvija, cikloturizam može donijeti niz pozitivnih učinaka za lokalno gospodarstvo. Cikloturizam je (ECF, 2021):

- cikloturizam je jedna od najodrživijih i najzdravijih vrsta turizma - smanjenje emisije ugljičnog otiska turista pomaže u postizanju ciljeva dekarbonizacije,
- opcija za sve uzraste, sposobnosti i budžete,
- širi turizam na nova područja i smanjuje prekomjerni turizam popularnih turističkih središta - pomaže smanjenju zagađenja na lokalnoj razini,
- u kombinaciji sa željezničkim prijevozom od i do početne/krajnje točke još je manje onečišćenja,
- duge biciklističke rute poboljšavaju infrastrukturu za lokalna putovanja i ruralnu povezanost,
- potiče lokalno gospodarstvo i podržava lokalno malo i srednje poduzetništvo.

Broj cikloturista svake je godine porastu. Prema procjenama UNWTO-a u Europi trenutno postoji više od 60 milijuna aktivnih biciklista, 60% muškaraca i 40% žena, različitih dobnih skupina. Oko 90% cikloturističkih putovanja je organizirano samostalno, a samo 10% putem turističkih posrednika (Institut za turizam, 2015:25). Na EuroVelo rutama se bilježi uzlazni trend 2021. godine. Broj korisnika je porastao za 5% u odnosu na 2019. godinu. Rast je bio posebno izražen tijekom vikenda, s povećanjem od 14%, što ukazuje na sve veću popularnost rekreativnog biciklizma tijekom pandemije (EuroVelo, 2022.). 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 (Mrvica Mađarac, Gongeta, Pejić, 2018).

Biciklistički turisti su spremni platiti visoku cijenu za ispunjenje njihovih zahtjeva koji se odnose na uživanje u atraktivnom okolišu s povoljnim geografskim položajem, sa bogatom gastronomskom ponudom, lokalnim kulturnim, tradicijskim i sportskim sadržajima. Stoga bi ključne akcije trebalo usmjeriti na izgradnju biciklističkih prometnica na ključnim rutama, unaprjeđenje prometne sigurnosti, kvalitetno i ujednačeno označavanje ruta, poticanje izgradnje potrebnih smještajnih, ugostiteljskih i servisnih sadržaja namijenjenih cikloturistima te na intenzivniju promidžbu cijelog teritorija Hrvatske kao prostora pogodnog za cikloturizam. (Institut za turizam, 2015:38)

### **3. CIKLOTURIZAM U STRATEGIJAMA RAZVOJA**

U Strategiji razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. godine (u tijeku je javna rasprava o usvajanju Strategije razvoja održivog turizma do 2030. godine) naglašava se razvoj specifičnih turističkih proizvoda od kojih je jedan i cikloturizam. U Strategiji se cikloturizam ističe kao turistički proizvod s izraženom perspektivnom razvoja, a predviđa se porast putovanja kojima je bicikl glavno prijevozno sredstvo. U Strategiji se navodi kako je Republika Hrvatska dobro premrežena biciklističkim stazama, ali da cikloturizam još nije dovoljno komercijaliziran. Kao prioritetne aktivnosti razvoja cikloturizma navedene su: izrada programa razvoja, obilježavanje biciklističkih ruta, signalizacija, opremanje pratećim sadržajima, razvoj smještajnih kapaciteta te organizacija natjecanja i manifestacija (Ministarstvo turizma i sporta, 2013).

U Županijskoj razvojnoj strategiji Osječko-baranjske županije do 2020. godine cikloturizam je naveden kao jedan od turističkih proizvoda županije koji bio mogao objediniti ostale turističke sadržaje i resurse županije (Osječko-baranjska županija, 2015).

Master plan turizma Osječko-baranjske županije navodi poželjan razvoj lokalnih biciklističkih ruta koje će biti razlogom zaustavljanja turista. Planirana je i izgradnja novih biciklističkih staza i smještajnih kapaciteta (Osječko-baranjska županija, 2017).

Operativni plan razvoja cikloturizma u Osječko-baranjskoj županiji sam po sebi ističe važnost cikloturizma kao turističkog proizvoda ove županije. Cikloturizam se ističe kao proizvod koji će generirati značajan izvor prihoda u turizmu. Iako se ističu brojne prednosti razvoja cikloturizma u županiji, u Operativnom planu se navode i potrebna poboljšanja npr. loša zakonska regulativa, niska razina suradnje među dionicima, nedovoljna izgrađenost infrastrukture za cikloturiste, neažurirani prostorni planovi, nepovoljna poduzetnička klima, nedostatak stručnog znanja, nedostatak informativnih sadržaja (Osječko-baranjska županija, 2018).

U tijeku je izrada Nacionalnog plana razvoja biciklističkog prometa za razdoblje od 2022. do 2027. čiji je cilj omogućiti razvoj cikloturizma, unaprijediti infrastrukturu, povećati sigurnost biciklista i potaknuti svakodnevno korištenje bicikala koje će posljedično doprinijeti zdravijem, aktivnijem i kvalitetnijem životu građana (Vlada Republike Hrvatske, NN 127/2021).

### **4. CIKLOTURISTIČKI POTENCIJALI OSJEČKO-BARANJSKE ŽUPANIJE**

Prirodne atrakcije Osječko-baranjske županije uz rijeke, jezera, močvare, šume, ruralne sredine, čine idealna odredišta za cikloturiste. Različitosti terena od ravničarskog do brežuljkastih

predjela omogućuju privlačenje cikloturista različitih preferencija, od mirne i lagane vožnje do brdske i zahtjevnije. Bogatstvo i očuvanost prirode, raznolik krajolik i reljef na malom području, omeđenost dvjema velikim rijekama, bogate šume, močvarna područja, brdoviti krajolici, šume, vinogradi i vinske ceste, bogata gastronomska ponuda te brojni kulturno-povijesni lokaliteti predstavljaju prednost i u njima leži potencijal razvoja cikloturizma Osječko-baranjske županije. Cikloturistička mreža županije duga gotovo 240 km je razvijena na području Baranje i uz granicu s Republikom Mađarskom, dok je na jugu i zapadu županije infrastruktura slaba što je i dovelo do razvitka ruta u okviru programa EuroVelo koje gravitiraju Osijeku (Osječko-baranjska županija, 2022). Cikloturistička ponuda i infrastruktura koncentrirane su na područje EuroVelo ruta koje privlače inozemne goste. Osječko-baranjska županija provodi projekt „Podizanje kvalitete biciklističkih ruta Slavonije i Baranje“, odobrenog od strane MINTS-a, podijeljenog u nekoliko faza, a prva faza se odnosi na izradu prometnih elaborata za stvaranje kružnih cikloturističkih staza u koje bi se trebali uključiti najatraktivniji ruralni prostori županije, glavne prirodne atrakcije, kulturno-povijesne atrakcije, gradovi, sakralni objekti, vinogorja i vinarije, smještajni objekti. Cilj razvoja turističkog proizvoda je produljenje boravka u destinaciji i povećanje turističke potrošnje (Lokalni hr, 2022). U tijeku je izrada strateškog i operativnog plana razvoja outdoor segmenta (ponude aktivnog turizma) na području turističkog klastera Slavonija do 2027. godine, koji je osnovni dokument za razvoj outdoor segmenta turističke ponude klastera Slavonija (5 slavonskih županija) u narednom razdoblju - do 2027. godine. Plan donosi analizu stanja, izradu prioriteta razvoja za svaku županiju te hodogram aktivnosti u cikloturizmu, planinarenju/pješačenju, konjičkom turizmu, adrenalinskim sportovima, kajakarenju. Zaključni dio dokumenta sadrži i Plan implementacije s prijedlogom vremenskog okvira prioriteta (TZ Osječko-baranjske županije, 2022).

Najznačajnije rute na području Osječko-baranjske županije su:

- Ruta Dunav (dio EuroVelo 6-Atlantik-Crno more i koridora 9 i 1 glavnih cikloturističkih ruta RH); dio rute koji prolazi kroz OBŽ dug je oko 90 km. Dijelovi ove rute u skladu su sa pravilnicima i standardima dok ima i dijelova koji nisu izvedeni ili nisu usklađeni sa standardima, što će reći da su dijelovi upotpunjeni biciklističkom infrastrukturom koje su razvile općine i gradovi koji se nalaze na području rute, a razvili su ih usporedo s prometnicama za motorna vozila ili riječnim i jezerskim nasipima (Osječko-baranjska županija, Operativni plan razvoja cikloturizma Osječko-baranjske županije, 2022). Posebno je zanimljiva i vrijedna posjeta s obzirom na to da prolazi slikovitim područjem Baranje s Parkom prirode Kopački rit i biciklističkim gradom Osijekom, ušćem Drave u Dunav u Aljmašu te erdutskim vinogorjem. Trasirana je 2006.-2007. godine (Eurovelo, 2022; Hrvatska turistička zajednica, 2022),
- Ruta Drava (dio EuroVelo 13-Put željezne zavjese i koridora 1 glavnih cikloturističkih ruta RH); dio rute koji prolazi kroz Osječko-baranjsku županiju je dug oko 45 kilometara. Ova ruta se razvija najviše kroz program IPA prekogranične suradnje s Mađarskom i međužupanijsku suradnju s Virovitičko-podravskom županijom, povezuje gradove Donji Miholjac i Belišće, a širi se na baranjski dio županije do Baranjskog Petrovog Sela. Karakteristično jest što se ovdje nalaze kulturno-povijesni, prirodni i ugostiteljsko-turistički sadržaji kao što su: Dvorci Mailath i Prandau u Donjem Miholjcu, ribnjaci kod

Donjeg Miholjca, Palača Gutmann u Belišću i Muzej Belišće (Osječko-baranjska županija, 2022),

- Ruta Panonski put mira; ruta Panonski put mira je uspostavljena suradnjom Osijeka i Sombora u ukupnoj duljini oko 80 km. Njezino službeno otvaranje je održano 24. lipnja 2006. godine, uoči Dan Dunava. Panonski put mira (Via pacis pannoniae) ide od Osijeka prema Bilju do vrata Kopačkoga rita – Kopačeva, prolazi pustarama Podunavlje, Kozjak, Sokolovac i Mirkovac do sela Suza, preko Zmajevca vodi k Batini, a nakon prelaska državne granice prema Somboru. Postoji i alternativna ruta gdje se nakon pustare Kozjak skreće desno prema pustari Zlatna Greda. Moguća je i opcija da se dionica od Bilja do Kozjaka umjesto preko Kopačeva i Podunavlja prijeđe preko Vardarca i Luga (Turistička zajednica Bilje, 2022),
- Europska Amazona; međunarodna biciklistička staza velike duljine koja prati očuvane riječne krajolike uz rijeke Muru, Dravu i Dunav, projekt je Dunavskog transnacionalnog programa Europske unije (fondovi ERFD i IPA) koji je započeo 01. lipnja 2018. godine. Staza duljine od 1250 km, podijeljena je na 27 dionica te na dvije rute: Sjeverna ruta (550 km) i Južna ruta (700 km) i prolazi kroz 5 država: Austriju, Sloveniju, Hrvatsku, Mađarsku i Srbiju. Razvija se na već postojećim stazama, ne moraju se graditi nove staze, a 43% staza vodi uz postojeće međunarodne biciklističke staze. Polazišna točka rute je Mureck, Austrija, a odredišna točka: Mohacs, Mađarska. Ima svoj vlastiti Centar za usluge i rezervacije gdje nude kompletne pakete usluga za klijente koji se odluče biciklirati ovom rutom,
- Najznačajniji dio Južne rute koji prolazi kroz Osječko-baranjsku županiju s polazištem u Belišću, preko Valpova do Osijeka (32 km) te Osijek – Erdut (34 km) također na Južnoj ruti. Na Sjevernoj ruti značajni dijelovi koji prolaze kroz OBŽ je Villany – Osijek (55 km) te Osijek-Suza (53 km), u koju su uključeni Osijek i Park prirode Kopački rit (Amazon of Europe, 2022).

Na razini županije se ističu gradovi i općine s izgrađenom infrastrukturom: Osijek s obzirom na razvijenu mrežu biciklističkih površina, spajanje na državne i europske koridore te na izgradnju prema izrađenom Elaboratu prometnog uređenja biciklističke mreže grada Osijeka. Ističu se i gradovi i općine koji imaju biciklističke staze i potencijale razvoja, a u nekima ih je potrebno uskladiti s pravilnicima, standardima, rekonstruirati i slično: Belišće, Beli Manastir, Valpovo, Našice te one staze koje su usklađene i rekonstruirane: Đakovo, Antunovac, Ernestinovo, Bilje, Kneževi Vinogradi, Darda, Erdut, Trnava, Vuka. Kako su cikloturističke ture vođene cestama potrebno je voditi računa o intenzitetu prometa i stanju infrastrukture i preusmjeriti ih odnosno voditi na ceste manjeg prometa npr. lokalne ceste gdje je važno da su prometni koridori dovoljno široki za kretanje biciklista uz rub ili je moguće proširiti kolnik odnosno izgraditi biciklističke trake uz iste. S obzirom na potencijal cikloturističkih ruta koje prolaze državnim cestama, a ujedno imaju visok intenzitet prometa koji ih čini prioritarnima za izgradnju zasebnih biciklističkih prometnica ističu se: DC2 Osijek-Klisa, DC7 Osijek-Đakovo i DC34 ("Podravska magistrala") (Osječko-baranjska županija, 2022).

## 5. UTJECAJ CIKLOTURIZMA NA RAZVOJ OSJEČKO-BARANJSKE ŽUPANIJE

Po završetku EuroVelo mreža, studija koju je naručio Europski parlament navodi da se očekuje 12,5 milijuna cikloputovanja na godišnje odmore i 33,3 milijuna svakodnevnih izleta tijekom cijele godine što će generirati gotovo 5 milijardi eura izravnih prihoda godišnje. Iz tog su razloga države članice EU pozvane da podupiru „meku“ mobilnost, održivi turizam te promiču razvoj prekogranične biciklističke mreže utemeljene na EuroVelo rutama (Osječko-baranjska županija, Operativni plan razvoja Osječko-baranjske županije, 2022).

Prema Tomas istraživanju iz 2019. godine (Institut za turizam, 2019) cikloturizam i mountin biking kao motivi dolaska prema regiji Slavonije u ljetnoj sezoni čine tek 2,4 % dolazaka, dok je taj postotak izvan ljetne sezone još manji odnosno čini 0,7% ukupnih dolazaka. Cikloturizam i mountin biking kao motivi dolaska u Republiku Hrvatsku u 2019. godini su činili tek 1,6 % ukupnih dolazaka (Institut za turizam, 2020). Statistike na razini Europe pokazuju da udio biciklističkih putovanja varira od zemlje do zemlje, negdje se kreće i do 30%, dok je na razini Republike Hrvatske još uvijek jako mali.

Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture izrađuje Nacionalni plan razvoja biciklističkog prometa za razdoblje od 2022. do 2027. u okviru Danube Cycle plans projekta, u kojem se planira niz mjera, a ističu se one za unaprjeđenje infrastrukture, povećanje sigurnosti biciklista, razvoj cikloturizma i poticanje korištenja bicikala u svakodnevnim putovanjima, dok je cilj Plana razvoj i poticanje biciklističkog prometa kao jednog od preduvjeta za razvoj nisko ugljičnog gospodarstva i održivog turizma.

Izrada Nacionalnog plana razvoja biciklističkog prometa zahtjeva usklađenost s Nacionalnom razvojnom strategijom, koja za strateški cilj ima konkurentno i inovativno gospodarstvo, a prioritete javne politike trebaju pridonijeti razvoju održivog, inovativnog i otpornog turizma (Cikloturizam HR, 2021). Europska biciklistička federacija (ECF) detaljne dobrobiti ulaganja u biciklističku infrastrukturu mjeri i promatra s aspekta ekonomije, tehnologije, okoliša i resursa, zdravlja te društvene koristi i zadovoljstva životom. Dobrobiti ulaganja u biciklističku infrastrukturu u Europi s aspekta ekonomije predviđaju da će europska biciklistička industrija doseći gotovo 20 milijardi do 2024. uz očekivan rast od 5,5 % godišnje (ista analiza predviđa da će tržište automobila rasti za samo 1,7% do 2024. godine) što donosi ogromne koristi biciklističkoj industriji. U EU se godišnje ostvare 2,3 milijarde biciklističkih turističkih putovanja u vrijednost od 44 milijarde eura što predstavlja dobrobit za turizam. Biciklistički turizam povezan je s 525.000 radnih mjesta u EU. Turisti koji dolaze biciklom troše više od onih koji dolaze automobilom promatrajući dobrobit s aspekta trgovine. Vožnja biciklom smanjuje troškove izgradnje i održavanje infrastrukture za motorizirani prijevoz te djeluje na smanjenje prometnih gužvi koje inače povećavaju troškove gospodarstva. Bicikliranje pomaže u stvaranju održivih mreža mobilnosti. U konačnici bicikliranje, uključujući i logistiku doprinosi mogućnosti prijevoza i može biti najbolje mobilno rješenje u hitnim slučajevima kao što su pandemije, prirodne katastrofe i sl. (ECF, 2022).

Lokalna i područna samouprava je jedan od osnovnih razvojnih dionika u procesu strateškog planiranja kroz uvrštenje cikloturizma u strategije razvoja, posljedično definiranim europskim strateškim smjernicama i dokumentima. Strateškim usmjeravanjem turizma i definiranjem

ciljeva, prioriteta i mjera kroz krovne dokumente na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini stvara se preduvjet za financiranje i razvoj cikloturizma.

## 6. SWOT ANALIZA RAZVOJA CIKLOTURIZMA U ŽUPANIJI

Iz Tablice 1. se vidi kako snage nadvladavaju slabosti, a prilike nadvladavaju prijetnje, stoga daljnji razvoj cikloturizma u Osječko-baranjskoj županiji ima potencijal strategije rasta. Posebno se ističu nove potencijalne prilike u daljnjem razvoju cikloturizma koje bi se trebale realizirati.

Tablice 1. SWOT analiza razvoja cikloturizma u Osječko-baranjskoj županiji.

<p><b>SNAGE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prirodni resursi županije</li> <li>- Kulturno-turistički resursi županije</li> <li>- Zdravi turizam</li> <li>- Prisutnost cikloturizma u strategijama razvoja</li> <li>- Izgrađene cikloturističke rute u županiji</li> <li>- Održivo upravljanje turističkom destinacijom</li> <li>- Biciklistički kampovi</li> <li>- Autohtona gastronomija</li> <li>- Smanjenje prometnih gužvi</li> <li>- Povoljan utjecaj na gospodarstvo županije</li> </ul>	<p><b>SLABOSTI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nedostatak smještajnih kapaciteta prilagođenih cikloturistima</li> <li>- Nedovoljna promocija županije kao cikloturističke destinacije</li> <li>- Nedovoljno brendiranje</li> <li>- Nedovoljna komercijalizacija cikloturizma</li> <li>- Nedostatak bike hotela</li> <li>- Nedostatak specijalizirane tehničke potpore</li> </ul>
<p><b>PRIJETNJE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ostale cikloturističke destinacije</li> <li>- Nedovoljno propagandnih materijala za cikloturiste</li> <li>- Neusklađenost sa EU standardima</li> <li>- Zakonska regulativa koja se odnosi na sigurnost biciklista</li> <li>- Mogućnost odbijanja ove vrste turizma zbog mogućih ozljeda</li> </ul>	<p><b>PRILIKE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prirodne ljepote županije dolaze do izražaja</li> <li>- Promocija zdravog načina života</li> <li>- Novi turistički trendovi</li> <li>- Edukacije za cikloturističke vodiče</li> <li>- Mobilne aplikacije za cikloturiste</li> <li>- Organizacija biciklističkih utrka</li> <li>- Prilika za nove turističke proizvode u županiji</li> <li>- Izgradnja novih smještajnih kapaciteta za cikloturiste</li> <li>- Apliciranje na natječaje za projekte EU</li> <li>- Povezivanje cikloturizma sa ruralnim turizmom</li> <li>- Razvoj poduzetništva u cikloturizmu</li> <li>- Produžavanje turističke sezone</li> <li>- Mogućnost prihvata većih grupa</li> </ul>

Izvor: izrada autorica rada

## 7. ZAKLJUČAK

Osječko-baranjska županija kao cikloturistička destinacija je zanimljiva turistima i čini se da je cikloturizam Osječko-baranjske županije ušao u zreliju fazu i pristupa mu se kao turističkom proizvodu sa snažnom perspektivom razvoja. Atraktivan i raznolik okoliš sa povoljnim geografskim položajem koji županiji omogućava razvoj i unaprjeđenje turističke ponude kroz suradnju sa susjednim županijama i susjednim državama u vidu prekogranične suradnje.. Cikloturizam se prepoznaje u strategijama razvoja kao visokoperspektivan turistički proizvod koji je na području Osječko-baranjske županije potrebno dodatno komercijalizirati i poboljšati. Osječko-baranjska županija je premrežena biciklističkim stazama, ali su potrebni i dodatni sadržaji za cikloturiste (prilagođeni smještajni objekti, biciklističke stanice, mobilne aplikacije, propagandni materijal..). Cikloturizam je specifični oblik turizma koji zbog svojih sadržaja i turista koji su mu skloni može generirati značajne prihode, a i razvoj poduzetništva. U bliskoj budućnosti zbog promoviranja zdravog načina života i razvoja specifičnih oblika turista predviđa se porast broja cikloturista. Cikloturizam će na taj način poticati razvoj turizma na određenom području uz koji se veže razvoj i drugih gospodarskih djelatnosti (ugostiteljstva, trgovine, prometa). U strategijama razvoja turizma bi se trebao naglasiti razvoj specifičnih oblika turizma, a među njima i cikloturizma. Utjecaj javne uprave na razvoj cikloturizma treba se očitovati u održivom pristupu upravljanja razvojem cikloturizma u županiji, podizanju kvalitete cikloturističkog proizvoda, razvoju cikloturističke infrastrukture, brandiranju županije kao cikloturističke destinacije te usklađivanju interesa javnog i privatnog sektora prilikom daljnjeg razvoja ovog oblika turizma. Prepreka tijekom izrade rada je bio nedostatak novih strategija razvoja u kojima bi se vidjelo trenutno stanje i ciljevi razvoja cikloturizma u budućnosti (neke od strategija su istekle 2020. godine, a nisu donesene nove strategije). Prijedlog za novo istraživanje bi moglo biti istraživanje stavova cikloturista o cikloturističkoj ponudi županije.

## LITERATURA

1. Amazon of Europe, <https://aoebiketrial.com/hr/home-hr/> (učitano 17.08.2022.)
2. Bartoluci et al. (2007), Turizam i sport – razvojni aspekti, Zagreb: Školska knjiga
3. Cikloturizam HR, <https://cikloturizam.hr/wp-content/uploads/2021/09/Nacionalni-plan-razvoja-biciklistickog-prometa.pdf> (učitano 12.07.2022.)
4. EFC, [https://ecf.com/sites/ecf.com/files/UnlockingFunds\\_Croatia\\_Translated\\_final1.pdf](https://ecf.com/sites/ecf.com/files/UnlockingFunds_Croatia_Translated_final1.pdf) (učitano 10.07.2022.)
5. ECF, EuroVelo 8 – Mediterranean Route. Online događanje „EU Green Week Partner Event - Sustainable Tourism solutions to reduce pollution in the Mediterranean area“. Organizacija: NECSTouR i the Sustainable Tourism Community, <https://necstour.eu/events/eu-green-week-webinarsustainable-tourism> (učitano 24.08.2022.)
6. Europska biciklistička federacija, The state of national cycling strategies in Europe, dostupno na: [https://ecf.com/system/files/The\\_State\\_of\\_National\\_Cycling\\_Strategies\\_2021\\_final\\_0.pdf](https://ecf.com/system/files/The_State_of_National_Cycling_Strategies_2021_final_0.pdf) (učitano 23.07.2022)



7. EuroVelo, Veliki porast biciklizma na EuroVelo rutama potvrđuje nastavak biciklističkog buma u 2021., [https://pro.eurovelo.com/news/2022-01-21\\_big-raise-in-cycling-on-eurovelo-routes-confirms-continuation-of-cycling-boom-in-2021](https://pro.eurovelo.com/news/2022-01-21_big-raise-in-cycling-on-eurovelo-routes-confirms-continuation-of-cycling-boom-in-2021) (učitano 21.08.2022.)
8. European Parliament (2012). The European Cycle Route Network Eurovelo, <https://ecf.com/files/wp-content/uploads/The-european-cycle-route-network-EuroVelo.pdf> (učitano 22.08.2022.)
9. Institut za turizam (2015). Akcijski plan razvoja cikloturizma, [https://mint.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/151014\\_AP\\_ciklotuirizam.pdf](https://mint.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/151014_AP_ciklotuirizam.pdf) (učitano 23.08.2022.)
10. Institut za turizam, Stavovi i potrošnja turista u Hrvatskoj 2019, [https://www.htz.hr/sites/default/files/2020-10/TOMAS%20Hrvatska%202019\\_0.pdf](https://www.htz.hr/sites/default/files/2020-10/TOMAS%20Hrvatska%202019_0.pdf) (učitano 25.08.2022.)
11. Lamont, M. Reinventing the Wheel: A Definitional Discussion of Bicycle Tourism. J. Sport Tour., DOI: <https://dx.doi.org/10.1080/14775080902847363> (učitano 16.08.2022.)
12. Lokalni.hr, <https://lokalni.vecernji.hr/zupanije/biciklisticke-staze-kao-turisticki-brend-24008> (učitano 16.08.2022.)
13. Ministarstvo turizma i sporta, Strategija razvoja turizma RH do 2020., <https://mint.gov.hr/dokumenti/10> (učitano 05.09.2022.)
14. Mrvica Mađarac, S., Gongeta, S., Pejić, D. (2018) “Cikloturizam kao turistički potencijal otoka Žirja”, Second International scientific conference on economics and management EMAN 2018, Association of Economist and Managers of the Balkans, Ljubljana: Udekom Balkan, str. 717-726.
15. Osječko-baranjska županija, Operativni plan razvoja cikloturizma Osječko-baranjske županije, [https://www.obz.hr/hr/pdf/2018/8\\_sjednica/08\\_2\\_operativni\\_plan\\_razvoja\\_cikloturizma.pdf](https://www.obz.hr/hr/pdf/2018/8_sjednica/08_2_operativni_plan_razvoja_cikloturizma.pdf) (učitano 12.09.2022.)
16. Osječko-baranjska županija, Master plan turizma, [https://www.obz.hr/pdf/strategija/2017/master\\_plan\\_turizma\\_obz.pdf](https://www.obz.hr/pdf/strategija/2017/master_plan_turizma_obz.pdf) (učitano 05.09.2022.)
17. Osječko-baranjska županija, Županijska razvojna strategija, [https://www.obz.hr/images/ZRS\\_OBZ\\_2020\\_final.pdf](https://www.obz.hr/images/ZRS_OBZ_2020_final.pdf) (učitano 23.08.2022.)
18. Sharkey, B. J., Gaskill, S. E. (2008). Vežbanje i zdravlje, Beograd: Data Status d.o.o.
19. Sovndal, S. (2009). Cycling Anatomy, Human Kinetics. <https://fdocuments.in/document/shannon-sovndal-cycling-anatomy-2009.html?page=27> (učitano 05.08.2022.)
20. Turistička zajednica Bilje, <https://tzo-bilje.hr/outdoors/panonski-put-mira/> (učitano 15.07.2022.)
21. Turistička zajednica Osječko-baranjske županije, <https://croatia.hr/hr-hr/outdoor-i-aktivni-odmor/biciklizam/regija-slavonija-i-baranja> (učitano 06.07.2022.)
22. Vlada Republike Hrvatske, NN 127/2021. Odluka o pokretanju postupka izrade nacionalnog plana razvoja biciklističkog prometa za razdoblje od 2022. do 2027. godine, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021\\_11\\_127\\_2153.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_11_127_2153.html) (učitano 10.08.2022.)

## AKTIVIRANJE KULTURNIH POTENCIJA ČIMBENIK RAZVOJA

### ACTIVATING CULTURAL POTENTIALS A FACTOR OF DEVELOPMENT

**prof. dr. sc. Stanislav Nakić**

Univerzitet modernih znanosti CKM Mostar

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

**dr. sc. Ivka Talić, docent**

Sveučilište Hercegovina Mostar

e-mail: [talici1@hotmail.com](mailto:talici1@hotmail.com)

**Petra Nakić, studentica**

Ekonomski fakultet Sveučilišta u Mostaru

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

#### **Sažetak**

Za razvoj zajednice važna je implementacija svih potencijala pa tako i kulturnih. Destinacija koja se profilira kao destinacija kulturnog turizma ali i održivog razvoja ima veliku prednost na tržištu. Kulturni potencijal (ukupna materijalna i nematerijalna baština) nedvosmisleno je bitan čimbenik razvoja svake zajednice i organizacije, pa tako i javne uprave. Svrha rada je dokazati kako kulturni potencijali i njihovo aktiviranje utječu na razvoj gradova Knina i Širokoga Brijega. Znači, cilj rada je istražiti u kojoj mjeri aktiviranje kulturnih potencijala doprinosi gospodarskom razvoju. Također se istražilo kolika je društvena odgovornost u jedinicama samouprave u aktiviranju kulturnih potencijala. U metodološkom smislu istraživanje se provelo na četiri stratificirana uzorka, sa četiri instrumenta. Glavna pitanja (hipoteze) istraživanja bila su: kulturni potencijali čimbenici su razvoja; aktiviranje kulturnih potencijala doprinosi razvoju; regionalna i lokalna uprava trebaju imati jasne planove aktiviranja kulturnih potencijala.

**Ključne riječi:** *kulturni potencijali, razvoj, aktiviranje kulturnih potencijala.*

#### **Abstract**

The implementation of all potentials, including cultural ones, is important for community development. A destination that is profiled as a destination of cultural tourism, but also of sustainable development has a great advantage on the market. Cultural potential (total tangible and intangible heritage) is unequivocally important factor in the development of every community and organization, including public administration. The purpose of this work is to prove how cultural potentials and their activation influence the development of cities Knin and Široki Brijeg. Therefore, the goal of the work is to investigate to what extent the activation of cultural potential contributes to the economic development of the city. It was also investigated how large the social responsibility is in self-government units in activating cultural potentials. In terms of methodology, the research was conducted on four stratified samples, with four instruments. The main research questions (hypotheses) were: cultural potentials are factors of

development; activating cultural potential contributes to development; regional and local administration should have clear plans for activating cultural potentials.

**Keywords:** *cultural potentials, development, activation of cultural potentials.*

## 1. UVOD

Sve više turista traži sadržajni odmor koji će oni sami oblikovati prema svojim željama. Mnogi turisti žele da im ponuda pobudi interes, privuče ih i zadrži u određenoj destinaciji. Prirodne ljepote više nisu dovoljan čimbenik privlačnosti, pogotovo za zahtjevnija tržišta. Gdje otići na godišnji odmor više nije temeljno pitanje, jer standard smještaja, hrane i prijevoza može se manje više posvuda zadovoljiti. Pitanje je kako provesti kvalitetan i sadržajan godišnji odmor koji će ostati u dobrom i lijepom sjećanju u destinaciji za koju se odluče da dođu.

## 2. TEORIJSKI PRISTUP ISTRAŽIVANJU

### 2.1. Kulturni potencijali

Svaka kulturna baština, pa tako i kninska i širokobriješka, destinaciji daje određenu autentičnost i prepoznatljivost. Grad Knin ima bogatu kulturnu i prirodnu baštinu, posebice arheološku. Grad Knin je prepoznatljiv prije svega po tome što je Kninska tvrđava kulturno-povijesna cjelina, zakonom zaštićeno kulturno dobro, te zbirka Kninskog muzeja, zatim sakralni objekt, odnosno crkva sv. Barbare, koja se nalazi u Kninskoj tvrđavi, na kojem je postavljeno zvono, što mu je dalo posebnu vrijednost, a koje je zvonilo tijekom euharistijskog slavlja koje je predvodio papa Ivan Pavao II. 11. rujna 1994. u Zagrebu.

Adekvatnom valorizacijom kulturna i prirodna baština mogu biti osnova za razvoj turističkih proizvoda i usluga, te ostvariti značajne pomake u razvoju turizma grada Knina. „Kultura se uvijek promatrala kao sektor koji gotovo u cijelosti ovisi o državnom proračunu i nema vlastitih prihoda. Najveći dio i dalje dolazi iz proračuna, ali nedostatak sredstava prisilio je neke kulturne ustanove da pronađu alternativne načine financiranja te je došlo do suradnje s turističkim sektorom. To je uzrokovalo promjene u smislu da kulturna ustanova više nije pasivan kulturni resurs, već aktivan sudionik na konkurentnom kulturnom tržištu“ (Jelinčić, D.A. 2008:23).

#### 2.1.1. Kultura kao resurs

Kulturno nasljeđe daje određenu autentičnost destinaciji, čini je prepoznatljivom i drugačijom i na njemu se često temelji konkurentska prednost u odnosu prema drugim destinacijama (Gerić, S., 2002:37). Definicija resursa u ekonomiji glasi „Prirodne i proizvedene stvari, kao i ljudsko znanje i sposobnosti kojima se može koristiti kao sredstvima za zadovoljavanje potreba neposredno u potrošnji ili posredno u proizvodnji“ (Panenić, T., 2013:5). Kulturni resursi bi trebali biti izvor emocija i stvoriti određeni doživljaj za turiste. Turistima osim razgledavanja muzeja, galerija i sličnih resursa treba ponuditi kulturni „proizvod“, tj. od kulturnih resursa treba stvoriti atrakciju. Svi kulturni resursi moraju turistima pružiti doživljaj. Treba omogućiti turistu bolji doživljaj „povijesti“ znamenitosti tako što će uživati u posjeti određene destinacije. Na bolji doživljaj uvjetuje čitav niz faktora, a to su od opipljivih elemenata ponude, stavova i

ponašanja turista, pružene usluge i sve do nekontroliranih uvjeta kao što su gužve pri razgledavanju, lošeg ili lijepoga vremena.

## 2.2. Kulturni potencijali Grada Knina

### 2.2.1. Kulturni resursi i manifestacije u Kninu

Kulturni resursi u promociji turističke destinacije su vrijednosti koje bi se trebale istaknuti kao glavni proizvod destinacije. Kulturna baština čini jednu destinaciju drugačijom od ostalih, te se zato naglasak treba usmjeriti na tom resursu kao glavnom proizvodu svih destinacija. Osnovni element danas kojim se menadžment turističke destinacije koristi je kultura i kulturne manifestacije. Kultura se koristi za privlačenje turista te za stvaranje brenda određene destinacije. U Kninu i okolnim mjestima koja pripadaju Kninu održavaju se različite kulturne manifestacije koje obogaćuju turističku ponudu i čuvaju povijest i kulturni identitet grada Knina.

Najpoznatija manifestacija je proslava **Dana pobjede i domovinske zahvalnosti** u spomen na vojno-redarstvenu operaciju „Oluja 95“ koja se slavi svake godine 05. kolovoza. **Dan grada**, tj. blagdan sv. Ante, koji se slavi 13.06., a ujedno je i službeni Dan grada Knina. Ustanove i poduzeća na razini grada taj dan ne rade. Jutarnjom procesijom započinje slavlje, a cijeli događaj je popraćen različitim sportskim i zabavnim sadržajima. **Zvonimirovi dani**, manifestacija je koja se najčešće održava dva dana u lipnju na Kninskoj tvrđavi, te nastoji se prikazati život u doba srednjeg vijeka za vrijeme vladavine kralja Zvonimira. Održava se igrokaz, viteški turnir, likovna radionica te radionice streličarstva, kovanje starog novca, rukovanje mačem, kao i sajam starih obrta, suvenira i domaćih autohtonih proizvoda, a posjetitelji se kroz cijeli program imaju priliku upoznati s poviješću, tradicijom i kulturnom baštinom. **FRK festival** je festival ruralne kulture koji ima za cilj prvenstveno potaknuti građane Knina na aktiviranje turističkog razvoja područja i poticanje ekološke osviještenosti, razvoj seoskog turizma te naposljetku upoznavanje šire javnost s ljepotama Knina. **Moto party** održava se na Marunuši, uz obalu rijeke Krke, u kolovozu. Na susrete svake godine pristižu bajkeri iz cijele Hrvatske i izvan granica RH.

Osim navedenih manifestacija, u Kninu se još održava i Mali Knin fest (dječji festival), Nacionalna izložba pasa, Božićni koncert, Kijevski književni susreti, Barnumske ide, kao i mnoge druge manifestacije, koje zbog opsega rada nije moguće navesti i šire ih opisati.

### 2.2.2. Materijalna kulturna baština

Kninska tvrđava jedna je od najvećih i najstarijih europskih tvrđava. Riječ je o značajnom fortifikacijskom sustavu smještenom na južnom dijelu brda Spas koji se uzdiže 100 metara iznad grada Knina. Tvrđava zauzima prostor od 123.143 m<sup>2</sup> od kojih 48.000 m<sup>2</sup> površine unutar zidina. Duga je 470 m, široka 110 m te se nalazi na 342 m nadmorske visine. Obrambeni zidovi koji je opasuju sa svih strana u dužini od gotovo 2 kilometra mjestimično su visoki i do 20 metara. Kninska tvrđava može se podijeliti na pet dijelova: Gornji grad (Kaštel Knin), Srednji grad (Garišta), Donji grad, Bandjeru (Kaštel Lab) i postaju Belveder, a svaki od navedenih dijelova može se smatrati samostalnim utvrđenim gradom. Sagledavši cjelokupan

povijesni razvoj Kninske tvrđave, ali i pojedine faze njezina razvoja, u kontekstu povijesnih previranja i smjena vladara te državnih religija, „samo se istaknuta vojna uloga Knina nameće kao konstanta, kako za vrijeme njegove srednjovjekovne povijesti tako i kroz period tursko-mletačkih ratova i kasnije, zadržavši se do danas“ (Jakšić, 1990: 123, cit. Prema Hrvatski restauratorski zavod, 2018: 241). Tako je svaki novi osvajač (kroz povijest tvrđavu su osvajali Mađari, Turci, Mlečani, Francuzi i Austrijanci), u skladu s ondašnjim potrebama obrane, prilagođavao i usavršavao fortifikacijski sustav raznim graditeljskim zahvatima. Stoga se može kazati kako se višestoljetna povijest Kninske tvrđave donekle zrcali na nama danas vidljivim ostacima (Hrvatski restauratorski zavod, 2018: 60).

### **2.3. Materijalna i nematerijalna kulturna baština Širokoga Brijega**

Zbog ograničenosti na 12 stranica samo ćemo navesti neke od materijalne i nematerijalne baštine grada Širokoga Brijega. Nadamo se da će biti dovoljno da čitatelje ponuka da posjeti lijepi hercegovački gradić.

#### **2.3.1. Franjevački samostan i crkva Uznesenja Blažene Djevice Marije**

Temelji rimokatoličke crkve na Brijegu položeni su istovremeno sa samostanom u srpnju 1846.godine. Tadašnja Crkva bila je manjih dimenzija nego današnja, povezana sa samostanom i zvonik joj je podignut 1871.godine. Zgrada stare Crkve srušena je 1905.godine i iste je godine na njezinu mjestu počela gradnja nove crkve, prema nacrtima graditelja Maksimilijana Davida i pod vodstvom fra Didaka Buntića. Tijekom Drugog svjetskog rata, crkva i samostan su stradali, smatra se da je crkva pogođena čak 296 puta iz oružja teškog kalibra, ali je partizani nisu uspjeli srušiti. Obnovi crkve se pristupa 1959. Današnja crkva je duga 50m, široka 26m a dva zvonika su visoka 32m. U lijevoj bočnoj lađi crkve su grobovi osobito važnih širokobrijeških franjevaca; fra Didaka Buntića(narodnog prosvjetitelja i graditelja crkve) i fra Rafe Barišića(prvog hercegovačkog biskupa). U prostoriji koja vodi iz samostana u crkvu, izloženi su kameni spomenici iz rimskog i starokršćanskog doba. Vjernike na Brijeg posebno privlači zavjetni kip Gospe Širokobriješke, zbog kojeg brojni Marijini pobožnici iz BiH i inozemstva posjećuju Široki Brijeg, posebice u kolovozu kada se u širokobriješkoj crkvi slavi blagdan Velike Gospe. U vrtu samostanskog dvorišta nalazi se i franjevačko ratno sklonište gdje su partizanske jedinice 7.veljače 1945.spalile 12 zatečenih svećenika i fratara. U Crkvi se nalazi reljef sa fotografijama spaljenih franjevaca, i grobovi ubijenih 24 franjevca.

#### **2.3.2. Franjevačka galerija**

Pored samostana i crkve na Brijegu, 25.srpnja 1990.godine otvorena je Franjevačka galerija Široki Brijeg. Te godine galerija je imala oko 1000 umjetnina, dok ih danas sadrži oko 4 500. Stalni sastav galerije čine pretežno radovi slikara i kipara hrvatske moderne i suvremene umjetnosti, te radovi avangardnih slikara. Prema statutu, ravnatelj ove kulturne institucije je aktualni gvardijan.

### **2.3.3. Gimnazija na Širokom Brijegu**

Franjevci su 1889.godine na Širokom Brijegu utemeljili Franjevačku klasičnu gimnaziju koja je tada brojala oko 400 učenika. Zgrada se nakon Drugog svjetskog rata obnavlja i proširuje, a franjevačka gimnazija mijenja naziv u Gimnazija Ivan Goran Kovačić. Današnja zgrada, pod nazivom Gimnazija fra Dominika Mandića, otvorena je 1993. Gimnazija fra Dominika Mandića ima velik broj zaposlenih djelatnika i učenika i dobro organiziranu nastavu. Mnoge poznate osobe, ima i Nobelovaca, koji su pohađali i završili poznatu širokobriješku gimnaziju.

### **2.3.4. Akademija likovnih umjetnosti**

Od 1996. godine u Širokom Brijegu djeluje Akademija likovnih umjetnosti, kao jedina umjetničko-nastavna sastavnica Sveučilišta u Mostaru. Akademija sadrži slikarski, kiparski i grafički odjel. Radovi likovne akademije izlažu se u posebnom galerijskom prostoru u sklopu zgrade Akademije ali nerijetko i u franjevačkoj galeriji u sklopu crkve i samostana.

### **2.3.5. Groblje mira Bile**

Memorijalni centar Groblje mira na Bilima, počivalište je žrtava Drugog svjetskog rata i poraća za područja Hercegovine, ali i žrtava Domovinskog rata. Groblje se nalazi na zaravni iznad Širokog Brijega, gdje su se u veljači 1945.godine vodile krvave bitke za obranu grada. U sklopu memorijalnog centra nalaze se: crkva sv. Josipa, četiri prostrana polja na kojima se postavljaju križevi za žrtve, veliki središnji križ, te popratni objekti poput informativnog centra i kosturnice. Postavljeno je 2.177 križnih mjesta za žrtve Širokoga Brijega iz drugog svjetskog rata i poraća.

### **2.3.6. Nekropola Šarampovo u Uzarićima**

U uzarićkom groblju Šarampovu nalazi se nekropola s 11 stećaka, od kojih dva neobično velika. O jednom stećku postoji priča da usjeke na njima napravila dvojica junaka, jedan Turčin i jedan kaurin (kršćanin). oštricom mača. Kaurin je zasjekao dublje, bježeći pred Turčinom, i na taj način mu dao do znanja da mu je uzalud progoniti ga, jer ga nikad neće sustići niti pobijediti. Na lokalitetu Grovište nalazi se 15 stećaka, u Rajevinima Gvožđa 10 stećaka, kod sv. Ante 6 stećaka, a u polju 8 stećaka. Na lokalitetu Grovište vidljivi su tragovi zgrade s polukružnom apsidom, vjerojatno crkve iz kasnog srednjeg vijeka.

### **2.3.7. Vrelo Borak**

Manje od dva kilometra od središta grada smješten je biser prirode izvor rijeke Lištice poznatiji kao Borak. Sastoji se od nekoliko izvora i ima konstantnu temperaturu izvorišta. Izdašnost izvora je 2.850l/s i opskrbljuje cjelokupni grad Široki Brijeg i dio prigradski naselja, a u izvorištu ima konstantnu temperaturu 8 stupnjeva. Očuvala se legenda kako je kraljica Teuta posjetila Borak koji ju je opčarao tako da joj je njezin muž Ilirski kralj Argon dao sagraditi poseban ljetnikovac na lokaciji Borak. Legenda kaže da je i sama kraljica okončala svoj život u ljepotama ovih prostora. Ako bi ova mogućnost bila istinita, moguće je da se drevni Teutin ljetnikovac nalazio upravo na prostoru ovog prapovijesnog lokaliteta iznad samog kanjona

rijeke. Oivičen brdima što se okomito uzdižu nad koritom rijeke, i s ostacima srednjovjekovnoga grada, koji se najvjerojatnije zvao Kruševac, a narod ga zove onako kako zove i sva druga slična mjesta, koja su nekada imala sjajnu povijest, a sad su uglavnom hrpe kamenja – Gradina. Naime, Hercegovački istraživač, geolog Goran Glamuzina objavio je na svom blogu kako je pronašao veliki prailirski kameni grad s ogromnom piramidalnom utvrdom visokom do 20 metara na spektakularnom položaju uz kanjon Lištice iznad Borka. Omanje srednjovjekovno utvrđenje smješteno je na jednoj kamenoj kosi i izvanredno lijepu prirodnom ambijentu blizu nekoliko izvora koji zajedno čine rijeku Lišticu. Mnoštvo je mlinica, već odavno ne rade. Teško je izbrojiti koliko ih je tu bilo, bilo ih je kao nigdje drugdje. Prostiru se dva kilometra niz kanjon Lištice, i pamte se po prezimenima koja su obitavaju u blizini, Ćavar, Lončar, Naletilić, Mandić... To je vrelo Borak, čudesno vrelo pitke hladne vode još je neotkriveni dragulj za ljubitelje prirode. Ima tu još vrela, mnogi nisu aktivni, kada je sušno. Mnoga su odavno presahnula, ali, kako rekoše, ovo vrelo nikada ne presušuje, baš nikada. Sve u svemu, posve je sigurno da ovaj prirodno-geološko- arheološki park neposredno iznad Širokog Brijega skriva još mnoge neotkrivene tajne i atrakcije, koje nude neodoljiv zov svima znatiželjnima da kroče u ovaj skriveni netaknuti dio Hercegovine i otkriju njegove čari.

### **2.3.8. Mediteran film festival**

Jedna od najznačajnijih manifestacija u Širokom Brijegu je festival dokumentarnog filma pod nazivom Mediteran film festival. Festival se održava od 1999.godine, u rujnu ili listopadu u kinu Borak u Širokom Brijegu. Na festivalu se natječu autori iz preko 20 zemalja. Glavna nagrada je Grand Prix, uz koju se dodjeljuju i nagrade publike i nagrada žirija. Svaki nagrađeni autor dobiva skulpturu Kristalni projektor, a sam festival svake godine privuče veliki broj posjetitelja u Široki Brijeg.

### **2.3.9. West Hercegovina fest**

WHF je festival koji se od 2002.godine održava u Širokom Brijegu. Organizatori ovog festivala se brinu samo za infrastrukturu, dok se vođenje programa ostavlja mladim kreativcima iz zemlje i regije. Ističe se kako je ovaj festival osmišljen s ciljem povezivanja ljudi iz regije, poticanja međusobne suradnje. Festival nije ni filmski, glazbeni ni književni, nego festival stvaralaštva koji svake godine različitim programom privuče veliki broj posjetitelja u Široki Brijeg.

### **2.3.10. Street food festival**

Street food festival se od 2019.godine održava svake godine krajem srpnja u parku Sajmište u Širokom Brijegu. To je festival koji na jednom mjestu skuplja gurmane, ljubitelje piva i dobre glazbe. Veliki broj posjetitelja svake godine uživa uz najbolje delicije pripremljene od strane renomiranih kuhara, veliki izbor craft piva, vina, koktela, bogat dnevni program za najmlađe i vesele glazbene večeri uz poznata imena iz svijeta glazbe.

### **3. METODOLOŠKI OKVIR ISTRAŽIVANJA**

#### **3.1. Predmet istraživanja**

Predmet istraživanja bio je opisati kulturne potencijale i mogućnost njihovog aktiviranja s ciljem razvoja grada na primjeru Knina i Širokoga Brijega. Također se rad bavio i percepcijom odgovornih osoba javne uprave istraživanih gradova oko poboljšanja kulturnih potencijala kao čimbenika razvoja.

#### **3.2. Cilj istraživanja**

Cilj istraživanja bio je utvrditi u kojoj mjeri aktiviranje kulturnih potencijala doprinosi gospodarskom razvoju. Cilj istraživanja pokazao je kolika je svijest odgovornih u jedinicama lokalne samouprave i javnim tvrtkama i koji su njihovi prioriteti, namjere i očekivanja u budućnosti što se tiče aktiviranja kulturnih potencijala.

#### **3.3. Hipoteze istraživanja**

**H<sub>1</sub>** Kulturni potencijali čimbenici su razvoja

**H<sub>2</sub>** Aktiviranje kulturnih potencijala doprinosi ekonomskom razvoju

**H<sub>3</sub>** Regionalna i lokalna uprava trebaju imati jasne planove aktiviranja kulturnih potencijala kao čimbenike razvoja.

#### **3.4. Uzorak istraživanja**

Istraživanje se provelo na četiri stratificirana uzorka. Prvi uzorak bio je veličine (n<sub>1</sub> 100) posjetitelja kulturnih potencijala. Drugi uzorak bio je veličine (n<sub>2</sub> 100) stanovnika grada Knina i Širokoga Brijega. Treći uzorak bio je veličine (n<sub>3</sub> 120) predstavnika gospodarskih subjekata gradova Knina i Širokoga Brijega. Četvrti uzorak (n<sub>3</sub> 80) predstavnika lokalne uprave gradova Knina i Širokoga Brijega.

#### **3.5. Instrumenti istraživanja**

Za potrebe istraživanja priređeni su instrumenti istraživanja po načelu za svaki uzorak po jedan instrument. Kao instrumenti priređeni su anketni upitnici i intervju kao instrumenti prikupljanja podataka. Dobiveni rezultati urađeni upitnicima i intervjuima u pojedinim njihovim dijelovima kroz skaliranje procjenjivani su različiti stupnjevi izraženosti određenih pojmova, percepcija i stavova ispitanika, koje je na drugačiji način teže ili nije moguće kvantificirati. U tu svrhu korištene su deskriptivne, grafičke, numeričke ljestvice te Lickerova ljestvica. Deskriptivne ljestvice primjenjivane su na način da se opisivanjem riječima ispitaniku ponudi više alternativa od kojih se odgovorom „da“ izražavaju alternative koji su prema individualnom sudu ispitanika najbliže njegovoj percepciji pojave koju procjenjuje (Lickertovu ljestvicu, Pearsonov koeficijent, Cronbahov alfa koeficijent, itd.).



## 4. REZULTATI ISTRAŽIVANJA

### 4.1. Diskusija-rasprava

Tablica 1. Pregled rezultata anketiranja prvog uzorka, 100 posjetitelja kulturnih resursa Knina i Širokoga Brijega:

	Apsolutno se ne slažem	Ne slažem se	Ne mogu procijeniti	Slažem se	Apsolutno se slažem
	1	2	3	4	5
1. Aktiviranje kulturnih potencijala doprinosi ekonomskom razvoju	0	0	2	56	42
2. Kulturni potencijali promatranih gradova dovoljno su iskorišteni	2	34	24	24	16
3. Kulturne potencijali promatranih gradova su dobro promovirani	14	28	15	30	13

Izvor: Izrada autora

Iz tablice je vidljivo da je skupina od 100 posjetitelja izuzetno uvjerena u točnost pitanja pod rednim brojem 1. i 2. Tako je srednja ocjena prvog pitanja izuzetno visokih 4,52, a drugog tek nešto manje 4,4. Rezultati pokazuju da je trenutno stanje iskorištenosti kulturnih potencijala osjetno manje od mogućih. Prosječna ocjena za iskorištenost potencijala je 3,52. Što se tiče promoviranja kulturnih potencijala, srednja ocjena od 2,98 pokazuje da posjetitelji nisu zadovoljni trenutnim stanjem i da tu ima jako puno prostora za popravak.

Pregled rezultata drugog uzorka, 100 stanovnika gradova Knina i Širokoga Brijega rezultati su vrlo slični onim iz ankete prvog uzorka, posjetitelja Knina i Širokoga Brijega.

Tablica 2. Pregled rezultata istraživanja stanovnika Knina i Širokoga Brijega

	Apsolutno se ne slažem	Ne slažem se	Ne mogu procijeniti	Slažem se	Apsolutno se slažem
	1	2	3	4	5
1. Aktiviranje kulturnih potencijala doprinosi ekonomskom razvoju	0	0	6	50	44
2. Kulturni potencijali promatranih gradova dovoljno su iskorišteni	14	16	10	50	10

3. Kulturni potencijali dobro su promovirani					
4. Razvoj kulturnog turizma povećati će prihode lokalnog stanovništva	2	10	10	38	40
5. Svoju lokalnu sredinu doživljavam kao atraktivnu turističku destinaciju	0	4	10	40	46

Izvor: Izrada autora

Kao i posjetitelji, i stanovništvo vrlo visokim postotkom smatra da aktiviranje kulturnih potencijala doprinosi ekonomskom razvoju, a također je kritično prema trenutnom stanju.

Osim anketa, provedena su i dva protokol intervjua.

Treći uzorak su bili 120 predstavnika gospodarskog i kulturnog potencijala promatranih gradova, sa kojima je obavljen intervju. Svi ispitanici slažu se s tvrdnjom da je aktiviranje kulturnih potencijala od velikog značaja za razvoj turizma, a samim tim i ekonomskog razvoja. Neke aktivnosti u tom segmentu su već pokrenute, ili se planiraju u planovima strateškog razvoja grada Knina i Širokoga Brijega.

Četvrti uzorak bili su 80 predstavnika lokalne uprave promatranih gradova, gradskih javnih poduzeća. Što se tiče shvaćanja važnosti kulturnih potencijala u smislu razvoja turizma i gospodarstva, te se ocjene značajno ne razlikuju od ostalih skupina. Što se tiče stava o tome tko bi trebao biti nositelj i pokretač razvoja kulturnog turizma – jedinice lokalne samouprave smatraju da oni trebaju razvijati javnu turističku infrastrukturu, a na privatnom sektoru je komercijalizacija istog. Suradnju s privatnim sektorom ocjenjuju dobrim.

#### 4.2. Potvrda hipoteza istraživanja

**H<sub>1</sub>** Kulturni potencijali čimbenici su razvoja

Sva četiri uzorka koje smo ispitivali u potpunosti se slažu oko ove hipoteze. Na anketnom upitniku prvih dviju skupina i na ukupno 200 ispitanika, ova tvrdnja dobila je prosječnu ocjenu 4.5 od 5 mogućih. Također, i ostale dvije skupine koje smo intervjuirali mnoge svoje planove razvoja temelje na aktiviranju kulturnih potencijala.

Smatramo da je ova hipoteza potvrđena.

**H<sub>2</sub>**. Aktiviranje kulturnih potencijala doprinosi ekonomskom razvoju

Slično kao i prethodna hipoteza, i ova je dobila gotovo jedinstvenu potvrdu i uzoraka koje smo testirali anketnim upitnikom tako i onih koje smo intervjuirali. Svi anketirani smatraju da će aktiviranje kulturnih potencijala dovesti do većeg broja posjetitelja pa će samim tim biti dosta benefita za smještajne objekte, ugostiteljske sadržaje, turističke agencije, turističke vodiče, trgovine, promet i sl.

Smatramo da je ova hipoteza potvrđena.

**H<sub>3</sub>**. Regionalna i lokalna uprava trebaju imati jasne planove aktiviranja kulturnih potencijala kao čimbenike razvoja.

Svi anketirani i intervjuirani smatraju da u planovima razvoja lokalnih zajednica aktiviranje kulturnih potencijala treba naći mjesta i da planovi trebaju imati jasne prijedloge kako kulturni potencijali i kulturni turizam mogu i treba doprinijeti gospodarskom razvoju.

Nakon svih provedenih istraživanja, možemo zaključiti da su sve hipoteze potvrđene.

Tablica 3. Prikaz potvrđenosti hipoteza

Hipoteza	Potvrđivanje	Metodologija
H1	Potvrđena	Testiranje korelacije i regresije
H2	Potvrđena	Testiranje korelacije i regresije
H3	Potvrđena	Testiranje korelacije i regresije

Izvor: autori

## 5. ZAKLJUČAK

Za uspjeh u razvoju kulturnog turizma važna je implementacija svih sadržaja u jedinstvenu ponudu odredišta. Ta implementacija postiže se ako su dobre marketinške aktivnosti. Odredište koja se profilira kao kulturni turizam ima veliku prednost u odnosu na ogromnu konkurenciju na turističkom tržištu. Cilj rada bio je utvrditi u kojoj mjeri aktiviranje kulturnih potencijala doprinosi gospodarskom razvoju. Sve postavljene hipoteze su potvrđene su što govori o visokom stupnju povjerenja u mogućnost da se aktiviranjem kulturnih potencijala znatno razvije gospodarstvo, pogotovo ugostiteljskog i turističkog sektora. Istraživanje je pokazalo i neke slabosti, kao što je nezadovoljstvo trenutnim stanjem kulturnog turizma, te je naša preporuka da se više posveti istraživanju kulturnog turizma kao čimbenika razvoja.

## LITERATURA

1. Hrvatski restauratorski zavod, Služba za nepokretnu baštinu (2018.) „Knin, Kninska tvrđava, Konzervatorski elaborat“
2. Galić, J-Nakić, S. (2021), Demografska slika naselja grada Širokoga Brijega, *Oeconomicus*, UDK 314.18, ISSN:1849-9686, BR:17. rujan 2021.
3. Geić, S. (2002), *Turizam i kulturno civilizacijsko naslijeđe*, Split: Veleučilište u Splitu
4. *Integrirana strategija razvitka grada Široki Brijeg 2017-2025*.
5. Jakšić, N. (1990.) „Prilozi urbanizmu srednjovjekovnog Knina“, Izdanja HAD-a 15.
6. Jelinčić, D.A. (2008.): *Abeceda kulturnog turizma*, Meandar, Zagreb
7. Nakić, S. (2014), *Strateški menadžment*, Sveučilište Hercegovina, Mostar
8. Nakić, S. (2016), *Marketing plan*, Sveučilište Hercegovina, Mostar
9. Mrvica Mađarac, S., Nakić, S. (2017), Demografska slika Dalmatinskih gradova, *Oeconomicus*, 6/17., 44-54, ISSN:1849-9686
10. Panenić, T. (2013), *Od resursa do kulturnih turističkih proizvoda*, Wine tour projekt, Osijek.
11. *Studija o potencijalu kulturne i prirodne baštine* (2019) Zagreb
12. *Studija o potencijalu kulturne i prirodne baštine Grada Knina* (2019), Uvea d.o.o., Zagreb

## STEČAJ JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE (NE)MOGUĆNOSTI U REPUBLICI HRVATSKOJ

### BANKRUPTCY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS (IM)POSSIBILITY IN THE REPUBLIC OF CROATIA

**dr. sc. Daša Panjaković Senjić, pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

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

#### **Sažetak**

Osnovne namjere i ciljevi stečajnog i predstečajnog postupka su: predstečajni postupak provodi se radi uređivanja pravnoga položaja dužnika i njegova odnosa prema vjerovnicima i održavanja njegove djelatnosti; stečajni postupak provodi se radi skupnoga namirenja vjerovnika stečajnog dužnika. Općenito, zakoni o stečaju osiguravaju i uređuju pravičnu likvidaciju imovine dužnika. Opis teme i svrha rada: Tema ovoga rada je: „Perspektiva i potreba za regulacijom stečaja u Republici Hrvatskoj u slučaju jedinica lokalne samouprave“. Opis pristupa obradi teme: Obrada teme zasnivat će se na prikupljanju sekundarnih podataka zakonskih rješenja i obrazaca u zemljama koje imaju regulirani stečajni postupak u slučaju jedinica lokalne samouprave te potrebu za uređenjem navedene oblasti u Republici Hrvatskoj. Svrha rada je ukazati na probleme u funkcioniranju jedinica lokalne samouprave te eventualnoj potrebi uvođenja zakonske osnove na stečaj istih kao i mogućem preuređenju odnosno reformi teritorijalnog ustroja Republike Hrvatske.

**Ključne riječi:** *stečaj, javna uprava, jedinica lokalne samouprave, teritorijalni ustroj.*

#### **Abstract**

The basic intentions and goals of bankruptcy and pre-bankruptcy proceedings are: the pre-bankruptcy proceedings are carried out in order to regulate the debtor's legal position and his relationship with creditors and to maintain his activities; bankruptcy proceedings are conducted for the collective settlement of creditors of the bankrupt debtor. In general, bankruptcy laws provide for and regulate the equitable liquidation of the debtor's assets. Description of the topic and purpose of the paper: The topic of this paper is: "Perspective and need for bankruptcy regulation in the Republic of Croatia in the case of local self-government units". Description of the approach to processing the topic: The processing of the topic will be based on the collection of secondary data of legal solutions and forms in countries that have a regulated bankruptcy procedure in the case of local self-government units, and the need to regulate the said area in the Republic of Croatia. The purpose of the paper is to point out the problems in the functioning of local self-government units and the eventual need to introduce a legal basis for their bankruptcy, as well as the possible reorganization or reform of the territorial structure of the Republic of Croatia.

**Keywords:** *bankruptcy, public administration, local self-government unit, territorial organization.*

## 1. UVOD

U tržišnoj ekonomiji postupci bankrota (ili insolventnosti) pružaju vrijedan niz alata za razlikovanje profitabilnih od neprofitabilnih projekata. Međutim, na razini zemlje, dizajn zakona o stečaju širi se izvan te jedine funkcije odražavajući sposobnost nacionalnih institucija da zaštite zahtjeve domaćih, stranih, privatnih i javnih ulagača. Iz te perspektive, zakon o stečaju igra temeljnu ulogu u privlačnosti nacionalnog poslovnog okruženja. Za europske zemlje kvaliteta ovog okruženja ključna je za privlačenje kapitala, što je još važnije za ona posttranzicijska gospodarstva koja su se na kraju integrirala u Europsku uniju.

Stečajni postupci trebali bi maksimizirati vrijednost imovine dužnika koja će se podijeliti između vjerovnika, ovisno o njihovom rangiranju u redoslijedu apsolutnog prioriteta otplate. Sve se više područje stečaja jedinica lokalne samouprave uzima u razmatranje premda u akademskim i znanstveno-istraživačkim krugovima. S obzirom na to da u Republici Hrvatskoj ne postoji zakonski okvir stečaja lokalnih zajednica, kao što je to naprimjer u Sjedinjenim Američkim Državama, ostaje otvoreno pitanje je li potrebno Stečajni zakon izmijeniti u ovom segmentu pa da tako i lokalne jedinice kao i fizičke i pravne osobe mogu potpasti pod stečajni postupak.

## 2. ZAKONSKA RJEŠENJA REGULACIJE STEČAJA, RESTRUKTURIRANJA I INSOLVENTNOSTI U HRVATSKOJ

### 2.1. Pojam stečaja i stečajnog postupka

Stečaj je pravni postupak koji uključuje osobu ili tvrtku koja nije u stanju vratiti svoje nepodmirene dugove. Postupak stečaja započinje peticijom koju podnosi dužnik, koja je najčešća ili u ime vjerovnika, što je rjeđe. Sva imovina dužnika mjeri se i procjenjuje, a imovina se može koristiti za otplatu dijela nepodmirenog duga.

Stečaj pojedincu ili poduzeću nudi priliku da započne od početka opraštanjem dugova koji se jednostavno ne mogu platiti, a vjerovnicima daje priliku da dobiju određenu mjeru otplate na temelju imovine pojedinca ili poduzeća koja je dostupna za likvidaciju. U teoriji, sposobnost pokretanja postupka za bankrot koristi cjelokupnom gospodarstvu dopuštajući ljudima i tvrtkama drugu priliku da dobiju pristup kreditima i pružajući vjerovnicima dio otplate duga. Nakon uspješno završenog stečajnog postupka, dužnik se oslobađa dužničkih obveza nastalih prije podnošenja stečaja.

Svi slučajevi bankrota u Sjedinjenim Državama vode se preko saveznih sudova. Sve odluke u saveznim bankarskim slučajevima donosi stečajni sudac, uključujući pitanje ima li dužnik pravo podnijeti zahtjev i treba li se osloboditi svojih dugova. Upravom nad slučajevima stečaja često upravlja stečajni upravnik, službenik kojeg imenuje Program povjerenika Sjedinjenih Država Ministarstva pravosuđa, kako bi zastupao dužnikovu imovinu u postupku. Između dužnika i suca obično je vrlo malo izravnih kontakata osim ako vjerovnik u slučaju iznese neki prigovor (Investopedia, 2021).

## 2.2. Zakonski akti koji uređuju postupke nesolventnosti i restrukturiranja

Osnovni pravni akti koji uređuju postupke u slučaju nesolventnosti i restrukturiranja u slučaju nadležnosti u Republici Hrvatskoj su (CMS, 2021):

- Zakon o stečaju (Narodne novine br. 71/15, 104/17, 36/22);
- Europska uredba o postupcima zbog nesolventnosti (2015/848);
- Zakon o izvanrednom upravnom postupku nad trgovačkim društvima od sustavnog značaja za Republiku Hrvatsku (Narodne novine br. 32/17);
- Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi (Narodne novine br. 108/12, 144/12, 81/13, 112/13, 71/15, 78/15, 114/22).

Korisno je također navesti da je Zakon o financijskom poslovanju 22. rujna ove godine doživio svoju izmjenu i dopunu (Narodne novine br. 114/22), a stupit će na snagu na dan uvođenja eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj.

Izvansudsko restrukturiranje nije regulirano posebnim zakonom, što znači da se primjenjuju redovni korporativni, građanski i radni zakoni.

Kada se govori o pokretanju postupka zbog insolventnosti ili restrukturiranja, stečajni postupak može (a u nekim slučajevima treba pokrenuti) ili dužnik, vjerovnici ili Hrvatska financijska agencija (FINA). Predstečajni postupak i postupak izvanredne uprave može pokrenuti dužnik ili vjerovnik uz dužnikov pristanak. Budući da je izvansudsko restrukturiranje rezultat pregovora i sporazuma između stranaka, može ga pokrenuti bilo koja strana.

Pravni razlozi za insolventnost u Republici Hrvatskoj su sljedeći, tj. stečajni postupak započet će ako je ispunjen jedan od sljedećih uvjeta (CMS, 2021):

- ugrožena je sposobnost dužnika da ispunji dospelje i postojeće obveze (Prijeteca nesposobnost za plaćanje), međutim samo na zahtjev dužnika;
- nesposobnost dužnika da ispunji dospelje i postojeće obveze (nesposobnost za plaćanje) dužnik je prezadužen (prezaduženost);
- predstečajni postupak započet će ako sud utvrdi da je ispunjen prvi gore navedeni uvjet (ugrožena je sposobnost dužnika da ispunji dospelje i postojeće obveze), dok se postupak za izvanrednu upravu može pokrenuti pod bilo kojim od tri popisana uvjeta.

Postoje različite vrste postupaka za restrukturiranje / insolventnost u RH, a to su (CMS, 2021):

- Izvansudsko restrukturiranje – Izvansudsko restrukturiranje isključivo je rezultat pregovora i dogovora strana, što znači da se može provesti i kao operativno i kao financijsko restrukturiranje. Svaka stranka koja pregovara o izvansudskom restrukturiranju mora biti svjesna svojih izazova (npr. Ponekad su potrebne promjene postojećih sigurnosnih dokumenata i odgovarajućih registara, razdoblja povrata u stečajnom i izvan stečajnog postupka, statutarne dužnosti dužnika i direktora i posebne klauzule u postojećim ugovorima dužnika).
- Sudski postupci – Također su predviđena tri različita sudska postupka za dužnike u financijskoj nevolji:
  - a) predstečajni postupak (Predstečajni postupak)
  - b) postupak izvanredne uprave (Postupak izvanredne uprave) i

## c) stečajni postupak.

Predstečajni postupak i postupak izvanredne uprave prvenstveno su predviđeni za restrukturiranje (financijsko i operativno); a iako je restrukturiranje moguće i u stečajnom postupku, glavna mu je svrha likvidacija sve imovine dužnika.

- Postupak izvanredne uprave – Iako su stečajni i predstečajni postupci predviđeni za sve dužnike općenito, postupak izvanredne uprave predviđen je samo za dionička društva (dionička društva), isključujući kreditne i financijske institucije, koje kumulativno udovoljavaju sljedećim kriterijima: prosječno više od 5000 zaposlenika u kalendarskoj godini, uključujući pridružene tvrtke, i dug veći od 7.500.000.000 kuna (približno 992.825.358 eura), uključujući pridružene tvrtke.

### 2.3. Stečaj lokalnih zajednica

Mnoge općine, županije i posebne četvrti proglašavaju bankrot kad se ne mogu učinkovito nositi s fiskalnim problemom s kojim se suočavaju (Assenova, 2021). Iako bi sve lokalne samouprave trebale razborito upravljati svojim financijama kako bi zaštitile javni novac, to zapravo ne rade sve (He i Li, 2021; Zhu, Peng Zhang, 2020). Jednom kad se suoči s ozbiljnim fiskalnim problemom, lokalna uprava može premašiti nastale poteškoće, podmiriti dio svojih dugova ili proglasiti bankrot. Stoga je neka vrsta financijske krize preduvjet bankrota (Abott i Singla, 2021). Kao rezultat toga, pitanje zbog čega lojalne zajednice financijski posustaju postaje važno pitanje u procesu razumijevanja uzroka bankrota lokalnih zajednica (Buendía-Carrillo, Lara-Rubio, Navarro-Galera, i Gómez-Miranda, 2020). Osim toga, razumijevanje uzroka financijske krize može dovesti do odgovarajućih rješenja za financijske probleme lokalnih samouprava (Zhao i Xu, 2020). Međutim, fiskalni stres lokalne vlasti možda je neće izravno dovesti do bankrota (Park, 2004). Stoga uzroci općinske financijske krize nisu isti kao uzroci općinskog bankrota.

Pravo pitanje je što je to što donosi fiskalne krize lokalnim samoupravama. Mnogi su znanstvenici identificirali razne čimbenike koji stvaraju fiskalni stres. Oni mogu uključivati kratkovidnost političara, pohlepu bankara i sindikata, neučinkovitost birokracije, demografske promjene, ekonomske situacije i druge (Antulov-Fantulin, Lagravinese i Resce, 2021). Kao rezultat toga, kad lokalne samouprave dožive financijski slom, mogući su razni razlozi za to. Glavni izabrani dužnosnici, članovi zakonodavnog tijela, bankari, sindikati, primatelji usluga poput majki socijalne skrbi, birokrati, prognozeri proračuna, pa čak i škrti porezni obveznici, svi mogu biti mete upiranjem prstom u jednu ili drugu situaciju.

Neki autori poput Blazy i Stef (2020) kategoriziraju čimbenike koji uzrokuju općinsku fiskalnu krizu u dvije snage - unutarnju i vanjsku. Unutarnje snage uglavnom se odnose na političke ranjivosti koje su oblikovane unutarnjim radom lokalne vlasti (Frouté, 2021). Pritisci na političare koje vrše birokratski čelnici i sindikati javnih zaposlenika da povećaju izdatke na račun svoje dobrobiti, napuhane i neučinkovite birokracije i loše vođene proračunske i računovodstvene procedure čine sve ove unutarnje snage zbog kojih lokalne vlasti propadaju. Vanjske snage odnose se na demografske i socijalno-ekonomske čimbenike koji su izvan kontrole lokalnih samouprava. Čimbenici kao što su priljevi siromašnim, inflacija i

nezaposlenost mogu zategnuti financije lokalnih samouprava i gurnuti ih na rub financijskog kolapsa. Naravno, postoji više načina za kategorizaciju tih čimbenika. Dugoročni čimbenici poput društveno-ekonomskih promjena i birokratske kulture mogu se razlikovati od kratkoročnih čimbenika kao što su privremena birokratska neučinkovitost i proračunska nesposobnost koji izravno pokreću općinski bankrot. Politički čimbenici, uključujući zahtjeve za uslugama od posebnih interesnih skupina, mogu se razabrati iz ekonomskih čimbenika, poput pada prihoda zbog nezaposlenosti. Iako se ove kategorije međusobno ne isključuju, one naglašavaju određene aspekte uzroka ako su predstavljene zasebno. Uz to, mogu proširiti perspektivu o općinskom bankrotu predstavljanjem nove dimenzije u objašnjenjima stečaja.

### **3. POTREBA ZA REGULACIJOM STEČAJA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Iz ove perspektive, teško je kazati je li stečaj lokalnih zajednica ispravno rješenje te da li bi se Stečajni zakon RH trebao izmijeniti u pogledu reguliranja jedinica lokalne samouprave. „S obzirom na to da mnoge lokalne jedinice u Republici Hrvatskoj imaju deficite i probleme s plaćanjem dospjelih dugovanja, nužno je iznaći rješenje takvih problema, a jedan put može biti institut stečaja lokalnih jedinica. Promatrajući iz ekonomsko-pravne perspektive, a u želji održavanja rasta lokalnih jedinica, tržište zahtijeva transparentan okvir, raspodjele, gubitaka i rizika, u slučaju da lokalna jedinica ne može podmiriti svoje dospjele obveze. S jedne strane, jedna od najvažnijih, ne pravih, posljedica stvaranje je motivacije potencijalnih stranaka da djeluju preventivno i spriječe podnošenje prijedloga za stečaj postizanjem izvansudskih sporazuma o reguliranju duga. Iako je izrazito teško mjeriti uspješnost takvih sporazuma, uslijed njihove povjerljive prirode, indicijarna metoda utvrđivanja činjenica ukazuje da je velik broj lokalnih jedinica, postizanjem izvansudskih sporazuma izbjegao stečaj. S druge strane, u slučaju da se pokrene stečaj lokalnih jedinica, cilj financijskog restrukturiranja je održati djelovanje javnih usluga. Dok SAD i Mađarska načelno dijele ovako široke ciljeve, politički, ekonomski, povijesni i pravni kontekst će rezultirati u motivaciji zakonodavca da se odluči za varijaciju modela stečaja lokalnih jedinica. Ipak, sumnje ne smije biti budući da je autor predstavio samo jednu alternativu koja će otvoriti mnoga pravna pitanja. Svjesni ograničenja, instituta i procedure stečaja, pa potencijalno i stečaja nad lokalnim jedinicama, u kojoj mjeri će se potencijalno i ostvariti, ovisit će o poboljšanju niza ekonomskih, pravnih, ali i političkih čimbenika“ (Bodul, 2012: 436-437).

Financijske krize, ali i teško predviđene neravnoteže kao što je COVID-19, mogu uvelike ugroziti funkcioniranje lokalnih zajednica. Sukladno Dobrić, Gadžo i Bodul (2016: 322-323), „posljednjih godina bile su u znaku globalne ekonomske krize koja je, gotovo u svakoj (ne)prilici, slovila kao uzrok najrazličitijim problemima hrvatskog gospodarstva. Kad je riječ o ekonomskim propisima u koje svakako spada i stečajna regulativa (ali i porezna), pokušaj je bio da se djeluje na posljedice neovisno od cjeline i uzroka (globalnog) problema. Štoviše, u uvjetima svjetske financijske krize smatrano je važnim omogućiti gospodarstvu učinkovitije pravne mehanizme za rješavanje posljedično nastalih problema u poslovanju pa se počelo shvaćati kako sve prisutni „fenomen“ insolventnosti nije nešto što pogađa samo poduzetnike, već postoje i šire implikacije stečaja kako na gospodarstvo cijele države tako i za lokalnu razinu. Stoga iako je implementacijom modernih stečajnih propisa normativno znatno unaprijeđen



stečajni postupak, analize ukazuju na niz nedostataka, a jedan od tih nedostataka je i nepostojanje, odnosno potreba za institutom stečaja nad imovinom lokalnih jedinca.“

Stečajni zakon jedini je pravni okvir regulacije stečaja u Republici Hrvatskoj. Kada se govori o izmjenama odnosno dopunama Stečajnog zakona RH iz 2015. godine, Garašić (2017: 133), ističe kako „pravila o pravnim osobama nad kojim se stečajni postupak ne može provoditi ostala su ista. Tako se stečajni postupak ne može provesti nad Republikom Hrvatskom i fondovima koji se financiraju iz proračuna Republike Hrvatske, Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje, Hrvatskim zavodom za mirovinsko osiguranje te jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (čl. 3. st. 2. SZ 2015). Nad tim pravnim osobama ne može se sprovesti ni predstečajni postupak (čl. 3. st. 2. SZ). Dodatno se predstečajni postupak ne može provesti niti nad financijskom institucijom, kreditnom unijom, investicijskim društvom i društvom za upravljanje investicijskim fondovima, kreditnom institucijom, društvom za osiguranje i reosiguranje, leasing društvom, institucijom za platni promet i institucijom za elektronički novac.“

Ono što je posebno važno naglasiti jest da je 18. ožujka ove godine došlo do izmjena i dopuna stečajnog zakona. Marković i Čuveljak (2022:5) navode da je „u Narodnim novinama br. 36 od 18.03.2022. objavljen Zakon o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona, a koji je usvojen u Hrvatskom saboru i to temeljem Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona br. PZ 231. Iz Obrazloženja razloga zbog kojih se donosi zakon i pitanja koja se njime uređuju, proizlazi da je glavni cilj izmjena i dopuna omogućiti da održiva poduzeća i poduzetnici u financijskim poteškoćama imaju pristup učinkovitim nacionalnim okvirima za preventivno restrukturiranje koji im omogućavaju nastavak rada. Zakonodavac ističe da ta potreba proizlazi radi učinkovitijeg rješenja problema nesolventnosti poslovnih subjekata uslijed nastupa posebnih okolnosti radi proglašenja epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2. Nadalje navodi da su upravo te posebne okolnosti ukazale na hitnu potrebu da se svim sudionicima stečajnog postupka što je više moguće osigura daljnje provođenje istog i u takvim zahtjevnim novonastalim okolnostima.“

Vrijeme će pokazati koliko su učinkovite izmjene i dopune stečajnog zakona. Vjerojatno će proći više vremena dok se stvari ne promijene glede mogućeg uređenja stečaja lokalnih zajednica odnosno jedinica lokalne samouprave. Najprije je nužno angažirati stručnjake iz pravne, ekonomske i političke strukture te uraditi ozbiljne analize koje će pokazati eventualnu učinkovitost stečajnog postupka lokalnih zajednica.

#### 4. ZAKLJUČAK

Fiskalna kriza često dolazi nakon političke krize. Političari često povećavaju protok koristi određenim skupinama koje im pružaju političku potporu, nadilazeći fiskalna sredstva njihove vlade. Fiskalna kriza često uvjerava ekonomske elite da formiraju političku koaliciju kako bi reformirale ili spasile gradsku vladu. Koalicija vodi do „reformske uprave“ ili „kriznog režima“. Kada dođu na vlast, reformski političari sklapaju ugovore s raznim pristašama pretkriznog režima u procesu ispunjavanja imperativa generiranja glasova. Ako ovo ubrza tempo općinske potrošnje, skupa s nekim negativnim ekonomskim i demografskim promjenama, pozornica se može postaviti za novu fiskalnu krizu. Drugim riječima, općinski bankrot je oblik vladinog

neuspjeha, a ne samo tržišni neuspjeh. Politički čimbenici oblikuju, utječu ili čak određuju hoće li vlada podnijeti zahtjev za zaštitu od bankrota. U mnogim slučajevima bilo je jasno da su politički čimbenici čak važniji od ekonomskih čimbenika ili da su politički uzroci čak temeljniji od ekonomskih. Kada su se javne ovlasti koristile u privatne svrhe, privatna su dobra isporučivana od strane javnih subjekata, birokracija nije sustavno nadzirana, te su javni subjekti propadali. U ovakvim situacijama čak ni dobri tržišni mehanizmi neće moći spasiti vlade od bankrota. S obzirom na to da stečajeve u općinama uzrokuju i ekonomski i politički čimbenici, teško je propisati pravne lijekove odnosno rješenja. S političke strane, jačanje revizijskih ovlasti države moglo bi biti rješenje, kako bi se osiguralo da se na lokalnoj razini ne sukobljavaju i političke i ekonomske ovlasti. Od sada, mnoge države ne vrše redovnu reviziju svojih lokalnih vlada, iako mnoge od njih zahtijevaju od svojih lokalnih vlasti da podnose financijske izvještaje na kraju svake fiskalne godine. Također je vrlo poželjno osigurati da lokalne samouprave imaju neki oblik osiguranja od odgovornosti.

O stečaju lokalnih zajednica odnosno o mogućim koristima provedbe stečajnog postupka jedinica lokalne samouprave malo se govori i piše u Republici Hrvatskoj. Ovaj rad samo je pokušaj nametanja teme te doprinos daljnjem istraživanju u području eventualne izmjene odnosno dopune Stečajnog zakona koji bi išao u prilog definiranju stečaja jedinica lokalne samouprave.

## LITERATURA

### *Knjige i članci:*

1. Abott, C., & Singla, A. (2021). Helping or hurting? the efficacy of municipal bankruptcy. *Public Administration Review*, 81(3), 428-445. doi:10.1111/puar.13360
2. Antulov-Fantulin, N., Lagravinese, R., & Resce, G. (2021). Predicting bankruptcy of local government: A machine learning approach. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 183, 681-699. doi:10.1016/j.jebo.2021.01.014
3. Assenova, V. A. (2021). Institutional change and early-stage start-up selection: Evidence from applicants to venture accelerators. *Organization Science*, 32(2), 407-432. doi:10.1287/orsc.2020.1390
4. Blazy, R. i Stef, N. (2020). Bankruptcy procedures in the post-transition economies. *Eur J Law Econ* 50, 7–64.
5. Bodul, D. (2012). Zakonska regulacija stečaja nad jedinicama lokalne samouprave - komparativna rješenja i hrvatska perspektiva. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 33 (1), 413-443.
6. Buendía-Carrillo, D., Lara-Rubio, J., Navarro-Galera, A., & Gómez-Miranda, M. E. (2020). The impact of population size on the risk of local government default. *International Tax and Public Finance*, 27(5), 1264-1286. doi:10.1007/s10797-020-09591-9
7. CMS (2021). Restructuring and insolvency law in Croatia. Dostupno na: <https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-restructuring-and-insolvency-law/croatia> (pristupljeno: 22.05.2021.).

8. Dobrić, D., Gadžo, S. & Bodul, D. (2016) Problem "bankrota" hrvatskih lokalnih jedinica: stanje i perspektive u kontekstu europeizacije sustava višerazinskog upravljanja. Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, 7, 290-340.
9. Frouté, P. (2021). French local government borrowing's spatial effects: A spatial panel data analysis of french metropolitan departments. [Les effets spatiaux des décisions d'emprunts des collectivités locales françaises: Une analyse spatiale en données de panel des Départements métropolitains français] Revue d'Economie Politique, 131(1), 89-105. Retrieved from [www.scopus.com](http://www.scopus.com).
10. Garašić, J. (2017). Najznačajnije novine Stečajnog zakona iz 2015. Godine. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 38 (1), 131-184. <https://doi.org/10.30925/zpfsr.38.1.5>.
11. He, Q., i Li, X. (2021). The failure of chinese peer-to-peer lending platforms: Finance and politics. Journal of Corporate Finance, 66 doi:10.1016/j.jcorpfin.2020.101852
12. Investopedia (2021). Bankruptcy. Dostupno na: <https://www.investopedia.com/terms/b/bankruptcy.asp> (pristupljeno: 23.05.2021.).
13. Marković, N. i Čuveljak, J. (2022). Izmjene i dopune stečajnog zakona – Priručnik za polaznike/ice – izrada obrazovnog materijala. Maksimirska cesta 63, 10 000 Zagreb, Hrvatska.
14. Park, K. (2004). To file or not to file: the causes of municipal bankruptcy in the united states. Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management. 16. 228-256. 10.1108/JPBAFM-16-02-2004-B006.
15. Zhao, D., & Xu, C. (2020). Structural model and empirical analysis of bond pricing in government implicit guarantee. Tongji Daxue Xuebao/Journal of Tongji University, 48(10), 1506-1514. doi:10.11908/j.issn.0253-374x.20075
16. Zhu, X., Peng, H., & Zhang, Z. (2020). The nexus of judicial efficiency, social burden and default risk: Cross-country evidence. Journal of International Financial Markets, Institutions and Money, 68 doi:10.1016/j.intfin.2020.101243

*Uredbe i zakoni:*

1. Europska uredba o postupcima zbog nesolventnosti (2015/848)
2. Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi (Narodne novine br. 108/12, 144/12, 81/13, 112/13, 71/15, 78/15, 114/22)
3. Zakon o izvanrednom upravnom postupku nad trgovačkim društvima od sustavnog značaja za Republiku Hrvatsku (Narodne novine br. 32/17)
4. Zakon o stečaju (Narodne novine br. 71/15, 104/17, 36/22)

## KOMUNIKACIJA GRADOVA VUKOVARSKO-SRIJEMSKJE ŽUPANIJE

## COMMUNICATION OF THE CITIES OF VUKOVAR-SRIJEM COUNTY

**Ivana Piperković, mag. oec.**

e-mail: [ivana.piperkovic1@gmail.com](mailto:ivana.piperkovic1@gmail.com)

**prof. dr. sc. Helena Štimac**

Ekonomski fakultet u Osijeku

e-mail: [helena.stimac@efos.hr](mailto:helena.stimac@efos.hr)

### **Sažetak**

Relevantnost komunikacije građana s njihovom lokalnom samoupravom je od iznimne važnosti za obostrano zadovoljstvo i promicanje kvalitete življenja na određenom području. Komunikacija je neizbježan čimbenik u jedinicama lokalne samouprave te ju je nužno razvijati, a u nedostatku nje dolazi do problematike koja utječe na sve uključene dionike. Provođenje lokalne politike koju ima svaka lokalna samouprava moguća je samo u procesu dvosmjerne komunikacije, odnosno lokalne samouprave i građanstva. U današnje vrijeme kada se informacijska tehnologija razvija zapanjujućom brzinom, brza prohodnost informacija dostupna je putem raznih medija. Digitalizacija gradova u sklopu projekata pametni gradovi ukazuje na mogućnost brzog razvoja i primjene inovacijskih tehnologija. Stručnjaci za odnose s javnošću ili zaposleni službenici u tijelima lokalne samouprave imaju zadatak upravljati informacijama prema građanstvu u svrhu rješavanja pojedinih situacija čime se jača reputacija i imidž gradova. Postoje razni komunikacijski alati, komunikacijski kanali i komunikacijske strategije koje se provode u tu svrhu. Koje komunikacijske kanale i alate gradovi koriste za komunikaciju s građanima prikazat će se rezultatima istraživanja, a uzorak obuhvaća gradove Vukovarsko-srijemske županije.

**Ključne riječi:** *komunikacija, komunikacijski kanali, lokalna samouprava, pametni grad.*

### **Abstract**

The relevance of citizens' communication with their local self-government is extremely important for mutual satisfaction and the promotion of the quality of life in a certain area. Communication is an inevitable factor in local self-government units and it is necessary to develop it, and in its absence there is a problem that affects all stakeholders involved. The implementation of local policy that every local self-government has is possible only in the process of two-way communication, i.e. between local self-government and citizens. Nowadays, when information technology is evolving at a staggering rate, the rapid flow of information is available through a variety of media. Digitalisation of cities as part of the Smart Cities project indicates the possibility of rapid development and application of innovative technologies. Public relations experts or employees of local self-government bodies have the task of managing information towards citizens in order to resolve certain situations, which strengthens the reputation and image of cities. There are various communication tools, communication channels and communication strategies implemented for this purpose. Which

communication channels and tools cities use to communicate with citizens will be presented by the results of the research, and the sample includes the cities of Vukovar-Srijem County.

**Keywords:** *communication, local self-government, communication channels, communication tools, smart city.*

## 1. INTRODUCTION

In today's turbulent times, it is an increasing challenge to respond to the needs of its users. This is also faced by cities that are looking for optimal ways to reach their citizens, how to communicate with them and get adequate feedback. What communication channels do cities use to inform the population and are they sufficient today when information and communication technology is at a high level of development? Are cities available in terms of their services, how up-to-date are they in publishing news, and how important is feedback in the process of creating the image of cities? Cooperation with citizens is necessary in order to improve living in an area, where citizens can share their opinion and initiate projects. In accordance with the above, the communication of the cities of Vukovar-Srijem County with their citizens was researched.

## 2. COMMUNICATION AND COMMUNICATION CHANNELS

Watzlawick et al. (1974) believe that communication is a *condicio sine qua non*. The very essence of communication is the exchange of information, thoughts, ideas and feelings. In order to carry out the exchange of information, at least two parties are needed, where in that case feedback occurs, as a reaction to the message, which can be good or bad. Public communication has the special characteristic that it is not two-way, because the speaker is addressing a large number of people, therefore, in such communication, the message should be clear, well-thought-out, and prepared. With the advent of the Internet, communication has progressed. The Internet has become an important resource for communication at the public and state level. With the development of digitalization and the advancement of technology, mass communication has also appeared, therefore, when speaking in public, people should pay full attention to speech preparation, without improvisation, because in this part of communication, improvisation is not appreciated and can be counter-productive. We live in a digital age where the medium is a key factor. Online life is becoming more and more everyday, especially among the younger population. To a large extent, the digitization process is implemented in all public and state institutions.

The flow of information is faster than ever before, and the main actors in the distribution of information are the media. Pavlek (2014) believes that communication between officials, citizens and the media is the basic transparency of democracy. The role of the media is unquestionable in shaping and creating information that is reflected in public opinion. Social networks have started a true evolution in all segments of business and activities of organizations, as well as in the communication strategies of cities. Information has never been more available, and accordingly, there are no obstacles in the establishment of communication cooperation between the local self-government and its citizens. Maretić (2008) believes that openness to the public and stronger democratization change the entire management approach.

Citizen satisfaction is the most important indicator of the success of local self-government coordination. Most local governments communicate using various communication tools and channels. Some of the most important channels of communication were local television, local newspapers, social networks, where cities recognized the trend in communication and at the same time applied them in this way in informing the citizens on a daily basis.

### **3. LOCAL GOVERNMENT**

The Ministry of Regional Development and EU Funds (2016) issued a decision and guidelines on the creation of a communication strategy and a communication action plan, which is mandatory for local and regional self-government units. Communication strategies were written in accordance with the writing instructions according to the Strategic Planning Manual of the Ministry of Regional Development and EU Funds. The manual contains elements that are necessary in determining the communication strategy: main guidelines, strategic frameworks, goals, communication areas of action, communication goals, target groups, key messages and communication tools, and monitoring and evaluation of the communication strategy. Each local self-government has its own communication strategy for a certain period, where the communication channels for informing the public about the planned projects that will be carried out in the coming period are listed.

In the Vukovar-Srijem County Communication Strategy Development Plan for the period 2021-2027 (Vukovar-Srijem County, 2019) it was stated that e-mail, profiles on social networks, radio, TV, and various public events will be used to inform the public and other stakeholders involved in the development plan. Every activity that has been carried out is also tried to be marketed through the media for the purpose of informing the public. Local self-government bodies try to listen to the population because only then can they measure the effect of their work and the needs of the local community. “Communication in local self-government units has the basic task of informing citizens about the activities carried out by the mayor, municipal/city services and the municipal/city council, because only informed citizens can participate in the activities and decision-making process in the municipality/city” (Martinović, 2010).

Nowadays, public relations have gained a well-deserved position in coordinating information, which only shows the necessity of having a public relations department in city administrations. Šutalo (2017) believes that public relations is the art of work and speech that will create a favourable opinion about an organization or institution. The local self-government has its own departments whose purpose is to contribute to society, and if there is synergy in the realization of goals, it will certainly be successful in its actions towards the public.

### **4. SMART CITIES**

Milanović, Glavan and Filić (2021) believe that smart cities are not only a global trend, but becoming a necessity. Smart cities are the need of today for the purpose of activity and economic development, preservation of the environment, development of computerization and communication, progress in education, healthcare. The need to implement a solution that offers the term smart city is unquestionable and necessary. We should not be fooled that only rich

cities can become smart cities. The term “smart city” refers to the application of the most modern technologies in the city for the purpose of improving the quality of life of citizens. “A smart city is a successful city built on a smart combination of resources and activities of self-determining, independent and aware citizens” (Paliaga and Oliva, 2018:566). Smart mobility is in the context of networking and availability of information in real time, which is crucial in the very process of city communication. More and more city institutions and organizations are subject to the trend of applying the latest digital solutions, with which they strive to ensure uninterrupted and modern access to work, which manifests itself in all workers and users of city services.

In Croatia, we can see a change in the infrastructure of cities and the direction of movement towards the global concept of smart cities. As a member of the European Union, Croatia has full support for investing in solutions that will make cities smart cities. The cities of Vukovar-Srijem County do not have the problem of overcrowding, but the application of smart city solutions should be the same as in larger cities, because these solutions have the main tendency to use advanced technology to improve the sustainable management of city resources and improve the quality of life. The digital transformation of cities is necessary if viewed from the aspect of easier communication between citizens and the city administration and the provision of administrative services digitally. The will of the city administration and communication with stakeholders should be transparent, synergistic and continuous. The plan and support of the European Union in expanding the network of smart cities is also a great opportunity for the cities of Vukovar-Srijem County.

## 5. RESEARCH

A research with the aim of understanding the application of communication tools and channels of the cities of Vukovar-Srijem County (Vukovar, Vinkovci, Otok, Županja and Ilok) with their citizens was done in the paper. The research was conducted in May 2022 via Google forms, where a total of 229 respondents were collected. Table 1 shows a sample of respondents.

Table 1 Sample research

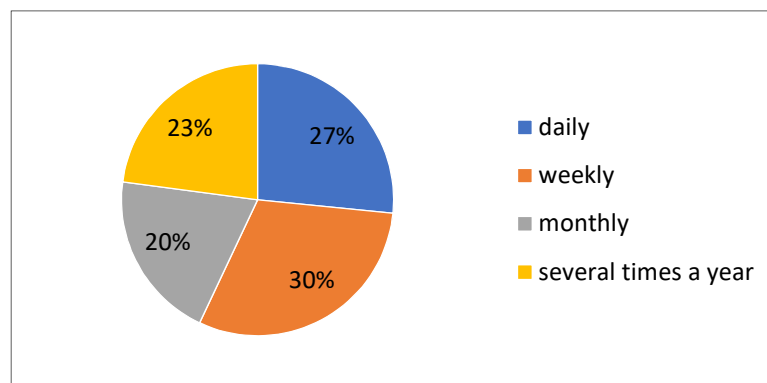
		N	%
Sex	Female	190	83
	Male	39	17
Age	16-25	28	12,2
	26-35	45	19,7
	36-45	77	33,6
	46-55	50	21,8
	56-65	26	11,4
	66+	3	1,3
Place of residence	Ilok	4	1,7
	Otok	29	12,7
	Vinkovci	129	56,3
	Vukovar	16	7
	Županja	36	15,7
	Ostalo	15	6,6

Given that the results showed that 6.6% of respondents were from outside the Vukovar-Srijem County, that part was not taken into account when presenting the results, since they are not the target group. Ultimately, the sample that will be observed in the further analysis is a total of 214 respondents. The goal of the research was to find out how much the cities of Vukovar-Srijem County communicate with their citizens, in what way they communicate most often, whether the information is timely and whether it adapts to modern communication trends. The statistical program SPSS 23 was used for data processing, and the descriptive method, comparison method and correlation method were used.

### 5.1. Research results

The results of the survey showed that the majority of respondents (89.7%) follow events in their city. They most often get information related to certain events in the city through social networks (84.6%), which is not surprising since 87.4% of respondents visit their city's social networks. When talking about the frequency of visiting social networks, it can be concluded that the frequency is evenly divided (Graph 1).

Graph 1 Frequency of visiting social networks

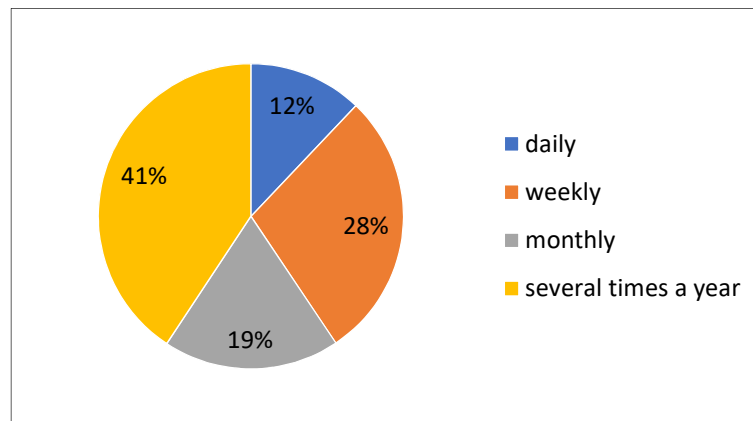


The majority of respondents (86.8%) mostly follow the city through the social network Facebook, and the rest is divided into Instagram, YouTube, etc. 3.7% of respondents state that they do not visit the city through social networks at all.

The website of every city should be a mirror of the city, and it is necessary to actively update all information for all website visitors. The majority of respondents (87.9%) visited the website of their city, but it can be said that they visit the website less than the social networks of an individual city (Graph 2). The reason for this is that nowadays it is normal to spend more time on social networks, and if the information obtained through social networks is sufficient to inform about certain events in the city, then there is no need for an additional visit to the city's website.



Graph 2 Frequency of visiting city website

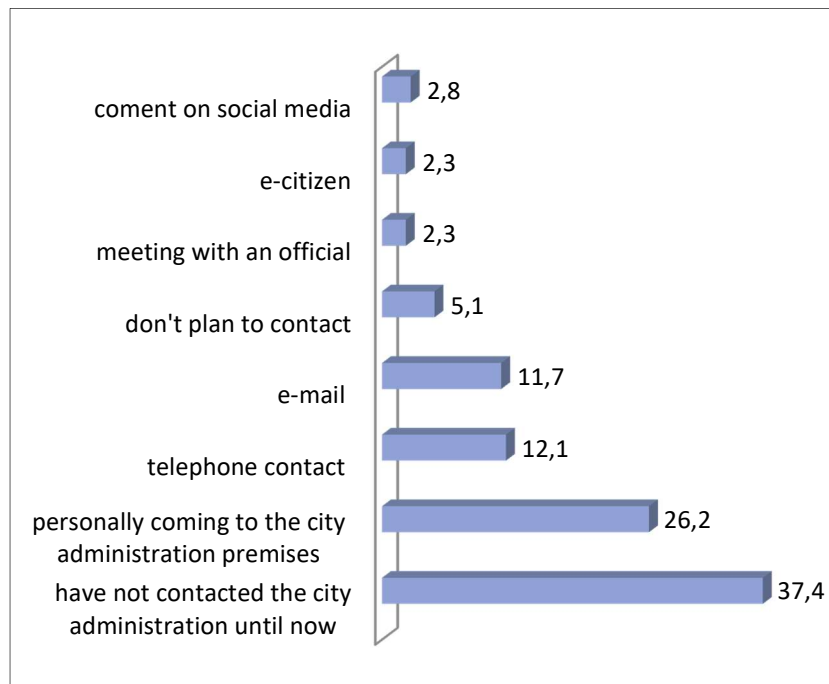


The results showed that 71.5% of the respondents found out about current events in the city via the city's social networks, while 22.4% of the respondents accessed the city's website. Obviously, the mentioned two platforms are important for reaching target groups. 79.9% of the respondents believe that the information is timely, while 20.1% of them believe that it is not. As the results showed that Facebook is the most visited, the question arises what about other social networks. Are they less represented among respondents or are cities more focused only on the Facebook social network? Namely, it all depends on which target group is important for which event in the city.

54.2% of respondents say that their city holds public forums, 29.9% of respondents do not agree with this and 15.9% of respondents do not know what public forums are at all, which is a problem of insufficient information in the city. Although half of respondents say that their city holds public forums and 75.2% consider them useful, only 19.2% have attended them and 42.5% of respondents plan to attend. 47.2% of respondents do not plan to attend, which may be the reason for their ignorance and lack of information about what public forums are.

Citizens communicate with the city administration most often by personally coming to the city administration premises (26.2%), by telephone contact (12.1%) and by e-mail (11.7%). However, a part of the respondents (37.4%) have not contacted the city administration until now, which can be explained by the fact that they get most of the information through social networks.

Graph 3 Way of communication with the city administration (in percentage)



Are cities adapting to modern communication trends and does the city use a mobile application to communicate with citizens? 27.6% of respondents say that they use it, while 72.4% of respondents do not use it, which can be explained by the fact that they may not even be familiar with existing applications or their city he does not even own the same. The majority of respondents (75.7%) believe that a mobile application with which they can communicate with the city is necessary. The overall satisfaction rating of the city's communication with citizens is 3.35.

The correlation method was used to find out if there are statistically significant associations with the socio-demographic data of the age of the respondents. The results indicated that a larger number of young people follow the events in their city less, while respondents between the ages of 36-45 follow the most ( $r=-302^{**}$ ,  $p=.000$ ). The result itself is not surprising, since the results also showed that the respondents are most informed via the social network Facebook, and it can be concluded that young people are not present on the mentioned network and cities are not present enough or not at all on a social network more acceptable to them (e.g. Instagram). Furthermore, the results showed that respondents who follow events in the city rate their satisfaction as very good or good, that is, those who follow events in the city, their satisfaction with communication with the city increases ( $r=-257^{**}$ ,  $p=.000$ ). Also, the same relationship is repeated in the case of timeliness of information. Thus, respondents who believe that the information about work is timely follow events in the city ( $r=438^{**}$ ,  $p=.000$ ) and their satisfaction with communication with the city increases ( $r=-282^{**}$ ,  $p=.000$ ). All of the above is visible in Table 2.

Table 2 Correlation between statistically significant variables

	Age	Following the events in the city	Information about actual events is timely
Following the events in the city	r = -,302 p = ,000	-	r = ,438 p = ,000
Information about actual events is timely	-	r = ,438 p = ,000	-
Satisfaction with communication with the city	-	r = ,257 p = ,000	r = ,282 p = ,000

## 6. CONCLUSION

Possessing and developing as many high-quality ways of communicating with citizens as possible is of crucial importance, because it is important for every citizen to be heard, that is, to have their opinion taken into account. Every city should strive to improve the ways of communicating with citizens. The interestingness of the content on social networks, as well as the content in the form of cultural and tourist offers of cities, affect the number of visitors and the scope of communication itself. Effective and successful communication contributes to better results and greater satisfaction of all local self-government stakeholders.

Every city should strive to act in the service of its citizens. Content such as city events, promoting the culture of living of residents, attracting numerous visitors, encouraging businessmen are some of the activities of local self-government with the aim of economic and social development. Branding the local community in the direction of open and continuous communication with excellent feedback could be one of the guidelines of local self-government. Transparency is achieved through mutual interaction between the administrative body, media and citizens. It is precisely the public relations of cities that have the task of managing information in a transparent manner for the purpose of timely and accurate information to the public.

The cities of the Vukovar-Srijem County strive to follow communication trends, which are an indispensable part of the process of developing cities and creating a more satisfied society. Harmonization of communication between the local self-government and its citizens can contribute to harmonized attitudes in the decision-making process and the creation of a homogeneous community.

## REFERENCES

1. Maretić, M. (2008) „Komuniciranje u lokalnim sredinama“, *MediAnal: međunarodni znanstveni časopis za pitanja medija, novinarstva, masovnog komuniciranja i odnosa s javnostima*, Vol. 2 No. 3 (85-98)

2. Martinović, D. (2010), Komuniciranje jedinica lokalne samouprave s javnošću, Sarajevo: Media plan institut
3. Milanović Glavan, L.J., Filić, N. (2021) „Razvoj pametnih gradova u Republici Hrvatskoj“, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, Vol.15(3-4), str.. 101-108
4. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije (2016) Komunikacijska strategija za provedbu strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. godine, dostupno na <https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Regionalni%20razvoj/razvojne%20strategije//DODATAK%205.-%20Komunikacijska%20strategija.pdf>
5. Paliaga, M. i Oliva, E. (2018) „Trendovi u primjeni koncepta pametnih gradova“, Ekonomska misao i praksa DBK god. XXVII. br.2 (565-583)
6. Pavlek, M. (2014) „Komunikacija u lokalnoj zajednici (primjer Koprivnice)“, In medias res, časopis filozofije medija, Vol. 3, br. 5, str. 692-705
7. Šutalo, V, (2017), Odnosi s javnošću, Visoka poslovna škola Zagreb s pravom javnosti, Zagreb
8. Watzlawick, P., Beavin J., Jackson, Don D. (1974): Menschliche Kommunikation, Bern, Hans Huber
9. Vukovarsko-srijemska županija (2019) Plan razvoja Vukovarsko-srijemske županije 2021.-2027., Komunikacijska strategija i komunikacijski akcijski plan za izradu Plana razvoja v 2.0, dostupno na [https://www.vusz.hr/Cms\\_Data/Contents/VSZ/Folders/dokumenti/upravni2/~contents/UT927VWDTZMCK5HR/plan-razvoja-vs--2021--2027--komunikacijska-strategija-i-akcijski-plan-v-1-0.pdf](https://www.vusz.hr/Cms_Data/Contents/VSZ/Folders/dokumenti/upravni2/~contents/UT927VWDTZMCK5HR/plan-razvoja-vs--2021--2027--komunikacijska-strategija-i-akcijski-plan-v-1-0.pdf)

**UVOĐENJE SUSTAVA UPRAVLJANJA KVALITETOM U JAVNU UPRAVU  
REPUBLIKE HRVATSKE**

**IMPLEMENTATION OF QUALITY MANAGEMENT SYSTEM IN PUBLIC  
ADMINISTRATION OF REPUBLIC OF CROATIA**

**Ana-Marija Putrić, magistar prava, doktorand**

Viši savjetnik za zaštitu osobnih podataka i sustav upravljanja kvalitetom

Osječko-baranjska županija

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

**Sažetak**

Predmet rada odnosi se na uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu Republike Hrvatske, te se odnosi na podizanje učinkovitosti javne uprave kako bi na što kvalitetniji način odgovarala potrebama građana i gospodarstva. Uvođenje sustava upravljanja kvalitetom dio je Nacionalne razvojne strategije – Hrvatska 2030. godine i odnosi se na povećanje kvalitete rada javnih institucija, kao i na Nacionalni plan za razvoj javne uprave za razdoblje 2022.-2027. godine kojemu je poseban cilj korisnički orijentirana javna uprava i učinkovito pružanje usluga kroz uvođenje metoda i alata upravljanja kvalitetom kao što je međunarodna norma ISO 9001:2015. U radu se nadalje analizira pravni okvir i metodologija za uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u tijela javne uprave Republike Hrvatske. Potom se u radu prikazuje povijesni razvoj kvalitete, reforma javne uprave Republike Hrvatske i pravni okvir de lege lata i de lege ferenda. Nakon toga, u radu se prikazuje trenutno stanje u području sustava upravljanja kvalitetom u Republici Hrvatskoj u javnoj upravi. Na kraju se iznose empirijski pokazatelji institucionalne implementacije u provođenju projekta „Uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu RH“ te se interpretiraju rezultati implementacije sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu Republike Hrvatske.

**Ključne riječi:** *javna uprava, sustav upravljanja kvalitetom, ISO 9001:2015.*

**Abstract**

The subject of the work refers to the implementation of a quality management system in the public administration of the Republic of Croatia, and it refers to raising the efficiency of public administration in order to meet the needs of citizens and the economy in the best possible way. The implementation of the quality management system is part of the National Development Strategy – Croatia 2030. and refers to increasing the quality of the work of public institutions, as well as the National Plan for the Development of Public Administration for the period 2022-2027. which has a special goal of user-oriented public administration and efficient provision of services through the introduction of quality management methods and tools such as the international standard ISO 9001:2015. The paper also analyzes the legal framework and methodology for the introduction of the quality management system in the public administration bodies of the Republic of Croatia. The paper then presents the historical development of quality, the reform of the public administration of the Republic of Croatia and the legal framework of de lege lata and de lege ferenda. After that, the paper presents the current state of the quality management system in the Republic of Croatia in public administration. In the end, the

empirical indicators of the institutional implementation in the implementation of the project "Implementation of the quality management system in the public administration of the Republic of Croatia" are presented, and the results of the implementation of the quality management system in the public administration of the Republic of Croatia are interpreted.

**Keywords:** *public administration, quality management system, ISO 9001: 2015.*

## 1. UPRAVLJANJE KVALITETOM U JAVNOJ UPRAVI REPUBLIKE HRVATSKE

Hrvatsku javnu upravu prate izazovi isto kao i javne uprave drugih država članica Europske unije. Brzina promjena i potreba za digitalizacijom uvjetuju način funkcioniranja javne uprave te postaje nužno integrirati tehnološke inovacije u poslovne procese javne uprave.<sup>1</sup> Iako su reforme provedene u sustavu hrvatske javne uprave u prethodna dva desetljeća poboljšale povjerenje hrvatskih građana u javnu upravu još je uvijek stopa povjerenja među najnižim u Europskoj uniji. Tek 29% građana Republike Hrvatske vjeruje javnoj upravi, u usporedbi s 49% u državama članicama Europske unije.<sup>2</sup> Prema podacima Svjetske banke o kvaliteti upravljanja, Republika Hrvatska zauzima 24 mjesto među 27 država članica Europske unije s obzirom na učinkovitost javne uprave. Suvremeni sustavi upravljanja kvalitetom kao što su CAF, ISO, EFQM nisu primijenjeni u javnoj upravi, odnosno tek se započinje s njihovim uvođenjem.<sup>3</sup> Bez obzira što je javna uprava većinom neprofitna, u vrijeme krize sve su glasnjiji zahtjevi da se primjenom načela i metoda poslovnog menadžmenta smanje troškovi i efikasno ostvare postavljeni ciljevi (Mateljak i Gjurković, 2016).<sup>4</sup> Uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu Republike Hrvatske i primjenom metodologije utemeljene na CAF-u, povećala bi se razina kvalitete javnih usluga koje tijela javne vlasti pružaju građanima i gospodarskim subjektima, zadovoljstvo korisnika javnim uslugama, te djelotvornost i učinkovitost procesa u javnoj upravi.<sup>5</sup> Prednosti uvođenja metodologije upravljanja kvalitetom u javnu upravu bile bi: prilagođenost zahtjevima organizacija javnog sektora, razvijanje zajedničkog jezika u organizaciji koji omogućava njezinim zaposlenicima i rukovodstvu konstruktivna rasprava o organizacijskim pitanjima, čime bi se promicalo i komparativno učenje.<sup>6</sup> Važno je istaknuti da se u sklopu projekta "Uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu Republike Hrvatske" uvodi institucionalna implementacija sustava upravljanja kvalitetom u tijela javne uprave, te će navedeni rad sa pravne, teorijske, metodološke i empirijske strane prikazati stanje stvari samog projekta implementacije sustava upravljanja kvalitetom *in medias res*. Pored klasičnih zadaća suverene uprave, država danas obavlja čitav niz drugih usluga što je izazvalo ogromne troškove, neefikasnost i nezadovoljstvo građana.

---

<sup>1</sup> Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, str. 17.

<sup>2</sup> Ibidem, str. 18.

<sup>3</sup> U EU tema kvalitete javne uprave je postala aktualna od sredine 1990-ih, kada europske zemlje počinju poduzimati različite strateške mjere usmjerena ka poboljšanju kvalitete javne uprave. U tom kontekstu razvijen je europski model upravljanja kvalitetom, CAF. CAF predstavlja upitnik pomoću kojega organizacije provode samo procjenu kvalitete u devet područja. Navedeni sustav upravljanja kvalitetom primjenjuju mnoge institucije državne uprave i javnog sektora u državama članicama Europske unije, ali i u svijetu.

<sup>4</sup> Javna uprava definira se kao tijelo koje je dobilo političke ovlasti i sredstva potrebna za zadovoljenje općih interesa s krajnjom svrhom promicanja općeg dobra.

<sup>5</sup> Nacionalni plan razvoja javne uprave, op.cit. (bilj.1), str. 37.

<sup>6</sup> Benchlearning je uzajamno učenje putem mjerenja i uspoređivanja rezultata te razmjenjivanje dobrih praksi.

Jedno od mogućih rješenja sastoji se u uvođenju sveobuhvatnog upravljanja kvalitetom (Sisek i Pavković, 2008). Važno je istaknuti da je potrebno potaknuti jedinice lokalne i regionalne samouprave na funkcionalno povezivanje i umrežavanje u procesu implementacije sustava upravljanja kvalitetom u javnopravna tijela Republike Hrvatske koji se provodi putem EU projekta koji provodi Ministarstvo pravosuđa i uprave sa partnerima.

### 1.1. Povijesni razvoj upravljanja kvalitetom

Poznavanje povijesti kvalitete je pretpostavka ozbiljnog bavljenja kvalitetom i dio opće kulture (Lazibat, 2009). Razvoj kvalitete započeo je još u srednjem vijeku s obrtničkom cehovima. Ovakav način rada je bio primaransve do početka 19. stoljeća. Protekom vremena početak 20. stoljeća obilježio je uključivanje procesnog pristupa u postupke vezane uz kvalitetu.<sup>7</sup> Jedan od važnih trenutaka za razvoj kvalitete kao struke i znanosti bio je sustav mjerenja u proizvodnoj kontroli procesa. Ovaj sustav razvio je Walter Shewart čiji je najvažniji izum PDCA krug (plan-do-check-act) koji po prvi puta uvodi sustavni pristup uvođenja radnih procesa. Za daljnji razvoj i usavršavanje kontrole procesa posebno je značajan W.Edward Deming (Lazibat, 2009). Živimo u vremenu hiper konkurencije, svjedoci smo sve većih tehnoloških promjena, dok korisnici usluga zahtijevaju sve veću kvalitetu i brzinu usluga (Lazibat, 2009). Zbog toga je sa povijesnog gledišta važno je upoznati znanstvenike kao primjerice Deming, Juran, Ishikawa i dr. Upravo iz prethodno navedenoga ne vrijedi uzalud izreka *historia magistrae vitae est*.

### 1.2. Definiranje kvalitete i pravni okvir sustava upravljanja kvalitetom u javnoj upravi Republike Hrvatske

U javnoj upravi europskih zemalja koristi se niz instrumenata upravljanja kvalitetom, među kojima su najpopularniji ispitivanje zadovoljstva korisnika, ISO standardi kvalitete i Zajednički okvir za ocjenjivanje organizacija javnog sektora (CAF) (Staeas i suradnici, 2006). Svi ti instrumenti usmjereni su prema poboljšanju kvalitete djelovanja uprave i kvalitete usluga koje se pružaju građanima (Džinić, 2017).

Problem je što u Republici Hrvatskoj ne postoji jedinstven pravni (zakonodavni, policy) okvir te normirana definicija kvalitete. Ipak postoji šira definicija kvalitete, te se kvaliteta može promatrati kao poštovanje normi i procedura, ostvarivanje organizacijskih ciljeva i postizanje zadovoljstva korisnika (Bovaird i Loffler, 2003). Možemo reći da je pravni okvir sustava upravljanja kvalitetom u javnoj upravi Republike Hrvatske nedovoljno je fokusiran, nejasan, nepotpun i zastario (Koprić i drugi, 2016), te u segmentima i pojedinačno regulira sustav upravljanja kvalitetom u javnoj upravi Republike Hrvatske. Primjer takvih zakonskih rješenja su regulacija Zakona o sustavu državne uprave koja se u smislu kvalitete svodi jedino na upravni nadzor. Pored toga, Zakon spominje praćenje stanja prikupljanjem potrebnih podataka i sl.<sup>8</sup> Između ostalog Državni ured za reviziju provodi reviziju učinkovitosti u skladu sa međunarodnim standardima (Koprić i drugi, 2016). Budući da je Europska unija predana

<sup>7</sup> Proces se definira kao skup aktivnosti koje uzimaju input, dodaju mu vrijednost i daju output.

<sup>8</sup> Zakon o sustavu državne uprave "Narodne novine broj 66/19.", članak 21. inspekcijski nadzor, članak 28. upravni nadzor, članak 31. upravni i drugi stručni poslovi.

procjeni učinaka propisa i sličnim metodama unaprjeđenja učinkovitosti, ta se njezina orijentacija preslikava i na Republiku Hrvatsku, nerijetko kroz projekte koje financira Europska unija.<sup>9</sup> Unatoč većem broju raznih strategija još nema kapaciteta u sustavu Vlade i ministarstava za postizanje ciljeva, strateško planiranje, a onda i za izvršavanje javnih politika (Koprić, 2015). Pozitivni hrvatski zakoni kao što su Zakon o državnim službenicima i Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>10</sup> imaju odredbe koje su povezane sa sustavom upravljanja kvalitetom, to je ponajprije vidljivo iz regulacije klasifikacije radnih mjesta i ocjenjivanju službenika. *De lege ferenda* trebamo uvesti sustav temeljen na policy pristupu. Radi bolje funkcionalnosti upravljanje kvalitetom trebalo bi pravno regulirati za jedinice lokalne samouprave i područne (regionalne) samouprave, pored toga trebalo bi uvesti suvremene i objektivnije metode analize i oblikovanja radnih mjesta, načina postupka ocjenjivanja, stimuliranja kvalitetnog rada, a destimuliranja formalizma i birokratizma (Koprić, 2016).

## 2. REFORMA JAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ – KORISNIČKI ORIJENTIRANA JAVNA UPRAVA

Posljedice globalizacije i informatičke revolucije potaknule su nastojanja da se nacionalni sustav javne uprave modernizira, učini djelotvornijim i ujedno jeftinijim (Pusić, 2002). Kada govorimo o javnoj upravi u Republici Hrvatskoj najvažnije je pitanje perspektive i smjera razvoja uprave u Republici Hrvatskoj u njezinoj budućnosti. Jedno od gorućih pitanja je "Koju listu prioriteta postaviti, odnosno kako bi izgledao realističan plan modernizacije uprave u Hrvatskoj?" (Pusić, 1999)<sup>11</sup>. Nadalje povećava se broj složenosti poslova koje obavlja javna uprava, broj ljudi koji obavljaju poslove i količina sredstava koja se pri tome troši. Rast uprave praćen je sve većom diferencijacijom, a veća raznovrsnost znači veću složenost (Pusić, 1999). U javnom se prostoru pojavilo nekoliko vrsta argumentacije o reformi javne uprave u Republici Hrvatskoj. Među floskulama o upravnoj reformi ističu se one da je "reforma javne uprave nužna", da će "reforma povećati efikasnost i uvesti nagrađivanje po uspješnosti" i slično (Koprić, 2016).<sup>12</sup> Pogotovo nije svaka izmjena nekog zakona, propisa ili drugog službenog dokumenta koji se odnosi na javnu upravu reforma javne uprave (Koprić, 2016). Osim navedenoga reformu javne uprave u Republici Hrvatskoj nužno je sagledati i sa šire perspektive. Republika Hrvatska kao članica Europske unije, europskog upravnog prostora (Musa, 2006)<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/projekti/eu-projekti/uvodjenje-sustava-upravljanja-kvalitetom-u-javnu-upravu-rh/22401>, 25.08.2022.

<sup>10</sup> Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi "Narodne novine broj 86/08., 61/11., 04/18. i 112/19."

<sup>11</sup> Njemački ekonomist Adolph Wagner već je 1887. piše o zakonu rasta državnih poslova i finansijskih troškova, a Joseph Schumpeter smatra da je širenje javne uprave jedina sigurna stvar u našoj budućnosti (Pusić, 1999.).

<sup>12</sup> Hrvatska javna uprava se nakon osamostaljenja razvijala u četiri faze, zadržavajući neke karakteristike iz prethodnog razdoblja, uz određene inovacije. Riječ je o fazama: utemeljenja (1990.-1993), stabilizacije (1993.-2001.), europeizacije (2001.-2008.) i modernizacije (poslije 2008.) (Koprić, 2016.).

<sup>13</sup> Europski upravni prostor jest neformalni aquis koji čine standardi i načela za organizaciju i funkcioniranje javne uprave, a temelji se na ideji konvergencije europskih upravnih sustava prema zajedničkom upravnom modelu koji karakteriziraju načela vladavine prava, pravne sigurnosti, predvidivosti, otvorenosti i transparentnosti, odgovornosti, efikasnosti i učinkovitosti. S obzirom na otpornost nacionalnih upravnih tradicija ne može se



pripada neformalnom europskom aquisu koji se temelji na ideji konvergencije europskih upravnih sustava prema zajedničkom upravnom modelu (Koprić i drugi, 2012.) Stoga možemo reći da je Republika Hrvatska od 2008. godine u tzv. četvrtoj fazi razvoja javne uprave u tzv. fazi modernizacije i reafirmacije javne uprave. Iako sama nema dovoljno financijskih kapaciteta niti dovoljno snage, pod utjecajem Europske unije slijedi trendove modernizacije.

## 2.1. Primjena koncepta Novog javnog menadžmenta u javnu upravu Republike Hrvatske

Već dugo godina se javna uprava nalazi pod povećalom zbog percepcije neorganiziranosti i neplaniranog zapošljavanja što uzrokuje neefikasnost, nefunkcionalnost i sporost u davanju usluge krajnjim korisnicima (Mateljak i Gjurković, 2016). Međutim, područje javnog menadžmenta veoma je složeno pitanje koje svakodnevno dobiva na važnosti jer je globalizacija uzrokovala i potaknula velike reforme javne uprave (Perko-Šeparović, 2006).<sup>14</sup> Novi javni menadžment i primjena njegovog koncepta u javnu upravu Republike Hrvatske označava funkcioniranje javne uprave po modelu privatnog sektora kako bi javna uprava djelovala što ekonomičnije i učinkovitije. Međutim, nedostatak financijskih sredstava, neprimjerene organizacije upravnih struktura, birokratizacija i preopterećenost brojem zadaća sprječavaju bolju efikasnost, efektivnost i ekonomičnost javne uprave. U prvom redu moderna javna uprava treba služiti građanima. To je osnovno načelo poslužilo kao temelj reformi javne uprave u europskim zemljama (Budak, 2011), pa bi slijedom navedenog trebalo biti i u Republici Hrvatskoj. Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine kao i Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine u svom strateškom okviru koji se sastoji od pet komponenti kao prvi strateški poseban cilj razvoja javne uprave u Republici Hrvatskoj propisuje korisnički orijentiranu javnu upravu. Kada gledamo uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu Republike Hrvatske kroz prizmu doktrine novog javnog menadžmenta postoje četiri modela uvođenja sustava upravljanja kvalitetom: prvi je tzv. Washingtonski model koji se zasniva na smanjenju troškova javne uprave temeljeno na minimalnom financiranju od države, drugi je model upravljanja na temelju rezultata da u javnoj upravi u Republici Hrvatskoj treba napustiti tradicionalni pristup i primijeniti rezultatski usmjeren pristup koji zahtjeva postavljanje ciljeva, treći je model uvođenje strateškog planiranja i četvrti je model usmjeren na decentralizaciju (Lazibat, 2009). Zaključno možemo reći da Republika Hrvatska nije dosad izrazitije reagirala na potrebne promjene uprave u društvu, te je pred njom dugotrajan i složen proces reforme koji obuhvaća modernizaciju javne uprave (Mateljak i Gjurković, 2016; Džinić, 2017).

---

očekivati stvaranje europskog modela javne uprave, već daljnji razvoj u smjeru skupa detaljnih pravila i standarda za javnu upravu. (Musa, 2006)

<sup>14</sup> Javna uprava se definira kao tijelo koje je dobilo političke ovlasti i sredstva potrebna za zadovoljenje općih interesa s krajnjom svrhom promicanja općeg dobra. Tako pojam javne uprave nije ograničen na državnu upravu, koja je njezin važan dio, nego se odnosi na lokalnu i regionalnu samoupravu, javna poduzeća, djelatnost koncesionara i subvencioniranog privatnika u obavljanju javnih službi (Perko-Šeparović, 2006).

## 2.2. Alati i metode za upravljanje kvalitetom

Procesni pristup je kamen temeljac svih suvremenih sustava za upravljanje kvalitetom (Lazibat, 2009). Pojam alati kvalitete obuhvaća veliki i šaroliki sustav alata koje djelimo na tradicionalne i nove (menadžerske alate).<sup>15</sup> Svako tijelo javne uprave koje planira strategiju ili nacionalni plan može koristiti alate za upravljanje kvalitetom kako bi što lakše došao do boljih rezultata. Kvaliteta proizvoda je stupanj koji nam pokazuje u kojoj mjeri proizvod (usluga) slijedi ili se poklapa potrebama, željama i očekivanjima korisnika (Lacković i drugi, 2009). Alati i metode praktične su tehnike, vještine i sredstva koje je moguće primijeniti za rješavanje specifičnih problema. Kako bi primjena metoda i alata unutar neke organizacije bila što uspješnija potrebno je ispuniti određene preduvjete, kao što su: potpuna predanost i potpora menadžmenta, učinkovita i dobro tempirana edukacija, istinska potreba za korištenjem nekoga alata i metoda, definirani ciljevi uporabe i okolina spremna na suradnju (Lazibat, 2009.). Postoji u teoriji upravljanja kvalitetom još jedna podjela tzv. temeljnih alata za upravljanje kvalitetom to su: *Demingov krug-PDCA* kojega je razvio W.Shewhart no najveće zasluge za njegovu popularizaciju pripadaju upravo Demingu.<sup>16</sup> Drugi temeljni alat je *Brainstorming* koji se koristi za generiranje velikog broja ideja u kratkom vremenskom razdoblju i smatra se jednim od najproduktivnijih načina za rađanje ideja (Kondić,2005).<sup>17</sup> Za daljnje razumijevanje upravljanja kvalitetom potrebno je jasno definirati i naznačiti razliku između alata i metoda za upravljanje kvalitetom. Temeljne razlike mogu se svesti na sljedeće: metode za upravljanje kvalitetom zahtijevaju dugoročniji angažman većeg broja zaposlenika, spektar uporabe alata poprilično je širok, alati se ponekad razvijaju za individualno korištenje dok je primjena metoda uvijek bazirana na timskom radu. Dvije su temeljne metode za upravljanje kvalitetom: prva je *razvoj funkcije kvalitete* ili QFD (Quality function deployment), a druga je analiza mogućih pogrešaka i njihovih posljedica ili FMEA (Failure mode and effects analysis) (Tague, 2005).<sup>18</sup> Zaključno možemo istaknuti da tijela javno pravne vlasti prilikom uvođenja sustava upravljanja kvalitetom trebaju ovladati znanjima primjene alata i metoda upravljanja kvalitetom koja se kroz module edukacije koje se uče u sklopu projekta *Uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu Republike Hrvatske*.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Razlikujemo tzv. *tradicionalne alate za poboljšanje kvalitete*: 1. dijagram uzroka/posljedice, 2. pareto dijagram, 3. dijagram tijeka, 4. ispitni list, 5. histogram, 6. dijagram raspršenja i 7. kontrolne karte. U tzv. *nove ili menadžerske alate za upravljanje kvalitetom razlikujemo* : 1. dijagram srodnosti, 2. dijagram međuovisnosti, 3. stratifikacija, 4. matrični dijagram, 5. dijagram oblika strijele, 6. programirane karte za proces odlučivanja i 7. sustavni dijagram.

<sup>16</sup> PDCA krug ili Shewhartov ciklus (planiraj-učini-provjeri-djeluj) u četiri koraka procesa kontinuiranog poboljšanja provodi aktivnosti analize poslovnog procesa, dokumentiranje promjene, provjeri rezultate sa ciljevima, ako su rezultati uspješni standardiziraj novu metodu.

<sup>17</sup> Brainstorming -alat koji se koristi za generiranje velikog broja ideja u kratkom vremenskom razdoblju i smatra se jednim od najproduktivnijih načina za rađanje ideja (Lazibat, 2009, 310).

<sup>18</sup> QFD metoda razvijena je s ciljem sprječavanja nepoštivanja "glasa kupca", te omogućuje organizaciji da prioritizira potrebe kupca (Lazibat, 2009, 348).

<sup>19</sup> <https://kvaliteta-edu.gov.hr/group/guest/tijela-javne-uprave>, 29.08.2022.

### 3. EFEKTIVNA IMPLEMENTACIJA SUSTAVA UPRAVLJANJA KVALITETOM U JAVNU UPRAVU REPUBLIKE HRVATSKE

Sve brži tehnološki razvoj i sve snažnija konkurencija naglašavaju značaj kvalitete proizvoda (Lacković i drugi, 2009). Republika Hrvatska na međunarodnim ljestvicama konkurentnosti značajno zaostaje u odnosu na države srednje i istočne Europe. U sklopu programa javnih reformi u Republici Hrvatskoj slabost sustava ogleda se u (ne)učinkovitosti javne uprave (sektora) koji je potrebno unaprijediti (Čandrić-Dankoš, 2017).<sup>20</sup> Ono što je za Republiku Hrvatsku *de lege ferenda* značajno je provođenje projekta Ministarstva pravosuđa i uprave pod nazivom *Uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu Republike Hrvatske*. Navedeni projekt doprinijeti će modernizaciji razvoja javne uprave razvijanjem jedinstvenog sustava upravljanja kvalitetom, modeliranja, standardizacije i optimizacije poslovnih procesa. Ukupna vrijednost projekta iznosi oko 40 milijuna HRK, a sufinancirana je u okviru Europskog socijalnog fonda, te se u razdoblju trajanja projekta planira uvesti sustav upravljanja kvalitetom u 118 tijela javne uprave, optimizacijom i standardizacijom 100 poslovnih procesa, uvođenje IT sustava za podršku sustava upravljanja kvalitetom u javnoj upravi te edukacija i certifikacija 600 zaposlenika tijela javne uprave.<sup>21</sup> Možemo reći da je uvođenje sustava upravljanja kvalitetom strateška odluka koja može pomoći u poboljšanju rada javnopravnih tijela. Upravljanje kvalitetom podrazumijeva i primjenu procesnog pristupa. Procesni pristup uključuje sustavno definiranje i upravljanje procesima i njihovim djelovanjem kako bi se postigli planirani rezultati. Možemo reći da upravljanje kvalitetom postaje jedan od najvažnijih zadataka suvremenog menadžmenta (Mateljak i Gjurković, 2016).

### 4. EMPIRIJSKI POKAZATELJI INSTITUCIONALNE IMPLEMENTACIJE SUSTAVA UPRAVLJANJA KVALITETOM U JAVNU UPRAVU REPUBLIKE HRVATSKE

Modernizacija javne uprave preduvjet je za poticajno poduzetničko okruženje i bolje životne uvjete za naše građane (Mateljak i Gjurković, 2016).<sup>22</sup> U razdoblju provedbe Nacionalnog plana javna uprava paralelno treba ispunjavati strateški okvir izvršavanja posebnih ciljeva razvoja javne uprave među kojima je prvi korisnički orijentirana javna uprava, drugi digitalna transformacija javne uprave, treći razvoj ljudskih potencijala u javnoj upravi i četvrti unaprjeđenje funkcionalnosti i održivosti lokalne i područne (regionalne) samouprave. Jedan od najvećih izazova za javnu upravu i dalje je pronalaženje i zadržavanje visoko kompetentnih

<sup>20</sup> Izvješće o globalnoj konkurentnosti prikazuje za razdoblje od 2006 do 2016. godine Hrvatsku u prvoj godini promatranja svrstava na 51. mjesto od 138 analiziranih zemalja, a 2016. godine svrstana je na 7. mjesto po konkurentnosti javnog sektora na 74. mjesto (Čandrić-Dankoš, 2017, 56).

<sup>21</sup> Opći je cilj projekta povećanje učinkovitosti javne uprave optimizacijom i standardizacijom poslovnih procesa i uvođenjem sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu. Aktivnosti predviđene za ostvarenje tog cilja jesu razviti mehanizme i alate za osiguravanje kvalitete kojima će se opseg i kvaliteta usluga koje pruža javna uprava uskladiti sa stvarnim potrebama korisnika, izgraditi IT sustav potporu upravljanju sustavom kvalitete u javnoj upravi te razviti kompetencije zaposlenika javne uprave za upravljanje kvalitetom (<https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/projekti/eu-projekti/uvodjenje-sustava-upravljanja-kvalitetom-u-javnu-upravu-rh/22401>, 25.08.2022.).

<sup>22</sup> Javna uprava u Republici Hrvatskoj jedno je od najvažnijih područja u ostvarivanju postavljenih gospodarskih strateških smjernica (Mateljak i Gjurković, 2016,117).

i motiviranih službenika.<sup>23</sup> Upravljanje kvalitetom u javnoj upravi znači stalnu potragu za boljim tehničkim, tehnološkim i bilo kojim drugim unaprjeđenjima i poboljšanjima koji će proizvesti željeni rezultat, a to je zadovoljni korisnik (Marinac i Sudarić, 2019). Cilj uspostave sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu je osiguravanje kontinuirane promjene, prilagodbe ustrojstva, načina rada, upravljanja i odlučivanja, te prihvaćanje i primjena međunarodnih i europskih standarda i alata (TQM, CAF, ISO 9001, EFQM i sl. Činjenično stanje i teoretski osvrt navodi nas na zaključak da je sustav upravljanja kvalitetom u Republici Hrvatskoj tek u začetku (Putrić i Čandrlić-Dankoš, 2018). Nadalje Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske za razdoblje do 2030. godine kao krovni dokument razvoja javne uprave u Republici Hrvatskoj ima za cilj do 2030. godine povećati učinkovitost javne uprave, te sa 77 mjesta pozicionirati javnu upravu Republike Hrvatske ispod 60 mjesta od 103 zemlje.<sup>24</sup> Statistički podaci Ministarstva pravosuđa i uprave, odnosno Sektora za strateški razvoj i projekte koji su zaduženi za provođenje i sustavnu analizu sudjelovanja tijela javnopravne vlasti Republike Hrvatske u projektu *Uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu Republike Hrvatske* pokazuju trend opadanja broja javnopravnih tijela koja sudjeluju u projektu implementacije uvođenja sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu Republike Hrvatske kako je vidljivo iz tablice.

Tablica 1: Podaci dobiveni od Ministarstva pravosuđa i uprave dobiveni iz analize i sudjelovanja u projektu "Uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu Republike Hrvatske"

Naziv tijela javne vlasti	Broj tijela koja sudjeluju u projektu	Ukupan broj tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj	Postotak
Ministarstva	16	16	100%
Državne upravne organizacije	12	12	100%
Županije	17	21	80,95%
Općine	38	428	8,88%
Gradovi	29	127	22,83%
<b>Ukupan broj/postotak bez PO sa javnim ovlastima</b>	<b>112</b>	<b>604</b>	<b>18,54%</b>
Pravne osobe s javnim ovlastima	2	5.881	0,03%
<b>Ukupan broj / postotak</b>	<b>114</b>	<b>6.485</b>	<b>1,76%</b>

<sup>23</sup> Sukladno Povelji o temeljnim pravima svaki građanin ima pravo na dobru javnu upravu koja podrazumijeva učinkovitu administraciju koja poštuje standarde i načela upravnog postupanja.

<sup>24</sup><https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/projekti/eu-projekti/uvodjenje-sustava-upravljanja-kvalitetom-u-javnu-upravu-rh/22401>, 25.08.2022.

## 5. ZAKLJUČAK

Predmet ovoga rada odnosi se na uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu Republike Hrvatske kao i na predstavljanje prijedloga boljeg funkcionalnog povezivanja tijela javne uprave kroz provođenje Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. godine do 2027. godine. Analizirani su krunski dokumenti uvođenja sustava upravljanja kvalitetom kao što je Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine kao i Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. godine do 2027. godine. Izdvojena je i obrađena primjena koncepta Novog javnog menadžmenta u javnu upravu Republike Hrvatske, te su obrađeni alati i metode za upravljanje kvalitetom. Zaključno je prikazana analiza podataka dobivena iz EU projekta "Uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu Republike Hrvatske" koje provodi Ministarstvo pravosuđa i uprave. Putem statističke metode došli se do značajnih podataka o stanju implementacije sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu Republike Hrvatske. Zaključno možemo reći da je sukladno upotrijebljenoj statističkoj i komparativnoj metodi uvođenje sustava upravljanja kvalitetom na početnoj razini u javnim tijelima Republike Hrvatske, a za kraj razdoblja provođenja Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine i implementacije sustava upravljanja kvalitetom buduća istraživanja i analize rasvijetliti će uspjeh uvođenja sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu Republike Hrvatske.

## LITERATURA

### *Knjige*

1. Budak, J. (2011) Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj, Ekonomski institut, Zagreb
2. Bovaird, T., Löffler, E. (2003) Quality management in public sector organizations, Routledge, London and New York, str. 137-148.
3. Marinac, A., Sudarić, Ž. (2019) Ekonomika javne uprave, Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
4. Lazibat, T. (2009) Upravljanje kvalitetom, Znanstvena knjiga, Zagreb
5. Koprić, I., Džinić, J. i Manojlović, R. (2016) Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi, Institut za javnu upravu, Zagreb
6. Koprić i drugi (2012) Europski upravni prostor, Institut za javnu upravu, Zagreb
7. Kondić, Ž. (2005) Kvaliteta i metode poboljšanja, Zrinski, Varaždin
8. Perko Šeparović, I. (2006) Izazovi javnog menadžmenta, Dileme javne uprave, Golden marketing, Tehnička knjiga
9. Staes, P. i suradnici (2006) Five years of CAF, Maastricht, EIPA

### *Važniji pravni izvori*

1. Čandrlić-Dankoš, I. (2017) Mogućnost korištenja audit sustava upravljanja kvalitetom za uaprijeđenje učinkovitosti javne uprave
2. Džinić, J. (2017) Effective Implementations of Quality Management Policy in Public Administration: Experiences from Spain and Lessons for Croatia,
3. Koprić, I. (2015) Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova paradigma

4. Lacković, I., Andrić, B. i Lacković, K. (2009) State and trends of implementing quality management in transitional conditions
5. Musa, A. (2006) Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava
6. Mateljak, Ž., Gjurković, S. (2016) Primjena koncepta novoga javnog menadžmenta u funkciji povećanja efikasnosti javne uprave u Republici Hrvatskoj
7. Putrić, A., Čandrić-Dankoš, I. (2018) Zbornik radova, 19. međunarodni simpozij o kvaliteti „Kvaliteta kao razvojni koncept“, Plitvička jezera, Hrvatska
8. Pusić, E., (2002) Modernizacija velikih upravnih sustava
9. Pusić, E., (1998) Modernizacija javne uprave
10. Sisek, B., Pavković, Ž. (2008) Upravljanje kvalitetom u državnoj upravi,
11. Tague, N. R., (2005) The Quality Toolbox, ASQ Quality Press, Milwaukee, WI

*Izvori sa interneta*

1. <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/projekti/eu-projekti/uvodjenje-sustava-upravljanja-kvalitetom-u-javnu-upravu-rh/22401>, 25.08.2022.
2. <https://kvaliteta-edu.gov.hr/group/guest/tijela-javne-uprave>, 29.08.2022.

## PREDNOSTI I NEDOSTACI DIGITALIZACIJE POSLOVANJA JAVNE UPRAVE

### ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF DIGITALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION OPERATIONS

**doc. dr. sc. Milan Puvača, pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

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

**Marina Lesar Furgala, bacc. admin. publ.**

Općinski sud u Osijeku

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

#### **Sažetak**

Digitalna globalizacija rezultat je svjetskog razvoja, odnosno primjene tehnoloških elemenata i brzog načina poslovanja. Olakšana i ubrzana komunikacija bila je uvjet i za nastavak poslovanja javnog sektora. Nužnost digitalne transformacije javne uprave bila je neizbježna, posebno u uvjetima pandemije COVID-19. U beskontaktnom se svijetu velika većina interakcija s građanima mora odvijati brzo te online putem, a uz rijetke iznimke, digitalizacija je jedini način ostajanja u tijeku sa svim obvezama i problemima javne uprave. Razvitak digitalne javne uprave je važan čimbenik u funkcioniranju europskog sustava javne uprave, a što je vidljivo iz slučaja Republike Hrvatske, koja je svoju inačicu digitalnog sustava razvila kroz sustav e-Građani. Radom se obrađuje problematika globalizacije i digitalizacije javne uprave. Kroz analizu dostupne literature, međunarodnih članaka i suvremenih radova te intervjuom s nekoliko djelatnika javne uprave, promatrat će se prednosti, ali i nedostaci procesa digitalizacije na ovom području.

**Ključne riječi:** *digitalizacija, globalizacija, javna uprava, e-Građani, IT u javnoj upravi.*

#### **Abstract**

Digital globalization is the result of world development, technological elements application and fast way of doing business. Facilitated and accelerated communication was also a base for public sector operation development. The necessity of digital transformation of public administration was inevitable, especially in the conditions of the COVID-19 pandemic. In a contactless world, most interactions with citizens must take place quickly and online, and with rare exceptions, digitization is the only way to stay up to date with all the obligations and problems of public administration. The development of digital public administration is an important factor in the functioning of the European public administration system, which is evident from the case of the Republic of Croatia, where e-Citizens system is developed. The paper would address the issue of globalization and digitalization of public administration. Through the analysis of available literature, international articles, contemporary papers and an interview with several public administration officials, the advantages, and disadvantages of the digitalization process in this area will be observed.

**Keywords:** *digitalization, globalization, public administration, e-Citizens, IT in public administration.*

## 1. UVOD

Digitalizacija više nije budućnost već uvjet uspješne sadašnjosti bez obzira na to govorimo li o poslovnom ili privatnom životu. Usluge države, odnosno javne uprave, godinama su bile predmet rasprava o ažurnosti, nespremnosti na promjene ili pak upitne učinkovitosti. Digitalni alati i tehnologija uvelike su primjenjive u rješavanju ovih izazova.

Rad obrađuje digitalizaciju javne uprave, odnosno primjenu novih tehnologija u procesu funkcioniranja prema građanima. Ovakav oblik e-uprave rezultat je većih procesa ekonomskog i društvenog razvoja današnjice. E-uprava nastala je kroz tehnološki napredak, razvoj misli o menadžmentu, novi pristup menadžmentu javne uprave te želju i volju za što boljim i efikasnijim sustavom koji je na usluzi građanima.

Elektronska uprava u svom modalitetu primjenjuje i koristi nove tehnologije koje se ogledavaju kroz informacijske i komunikacijske elemente u sustavu. Nadalje, primjenom ovakvih sustava dolazi do promjena u radu strukture javne uprave. Europska unija kroz različite inicijative upućuje države članice da napreduju u pozitivnom smjeru. Na odgovornima je teret da predložene inicijative prihvate i implementiraju u svoj državni sustav. Razvitak e-uprave je važan čimbenik u funkcioniranju europskog sustava javne uprave, što je vidljivo iz slučaja Republike Hrvatske koja je svoju inačicu e-sustava razvila kroz sustave e-Građani.

## 2. UTJECAJI NA SUSTAV JAVNE UPRAVE

### 2.1. Temeljni pojmovi

Pojam uprave, koji je vrlo složen, može se definirati u teorijskom i pozitivno-pravnom smislu, koji se ponekad ne podudaraju. Suvremeni teorijski koncept uprave, sistemski gledano, podrazumijeva upravu kao složen i dinamičan upravni sustav društvenog uređenja države i uprave te njihovu ulogu u ostvarivanju općeg interesa i društvenog blagostanja. To je važna društvena osnova razvoja u svim područjima državnog djelovanja.

Kako bi se definirao opći pojam uprave, moguće je odrediti:

1. suvremeni teorijski koncept uprave u funkcionalnom smislu, odnosno pojam upravne djelatnosti i upravne funkcije (upravna djelatnost uključuje obavljanje niza javnih usluga),
2. teorijski pojam uprave u organizacijskom smislu, odnosno pojam upravnog tijela, upravne organizacije (obavljanje upravne djelatnosti dobiva svoj institucionalni i organizacijski okvir formiranjem upravne organizacije, čiji je glavni cilj obavljanje administrativnih poslova) (Pusić, 2002:42).

Pozitivno pravni pojam uprave može biti i u:

1. funkcionalnom smislu koji podrazumijeva određivanje konkretnih upravnih poslova,
2. organizacijskom smislu koji se odnosi na određivanje određenih vrsta i oblika upravnih tijela (Koprić et. al., 2014:16).

Organizaciju uprave, uz upravno pravo, posebno proučavaju javna uprava, znanstvena uprava, javni menadžment i javna politika kao srodne specijalizirane upravne discipline. Danas se za



definiranje teorijskog pojma uprave u organizacijskom smislu najviše koristi pojam javne uprave, a pojam državne uprave karakterističan je za stajališta koja definiraju organizacijski pojam uprave kao organski pojam uprave, koji uključuje samo državnu upravu. U anglosaksonskoj, francuskoj i njemačkoj stručnoj literaturi koristi se izraz javna uprava, koja u tim zemljama obuhvaća stručni dio državne upravne organizacije (različit od tzv. poslovne uprave trgovačkih korporacija), a koja se u ovim državama ubraja u stručni dio državne upravne organizacije, ali i nedržavne izvršne vlasti i lokalne samouprave.

## **2.2. Globalizacija i digitalizacija**

Uslijed globalizacije došlo je do brzog kretanja robe i ljudi, trgovina je postala olakšana i ubrzana, pa se roba iz jednog kraja svijeta brzo prosljedni na drugi. Kod globalizacije dolazi do smanjenja carinjenja robe i usluga, što za učinak ima brži gospodarski rast i trgovinsku razmjenu. U ovom slučaju govori se o digitalizaciji, odnosno digitalnoj transformaciji koja se u posljednje tri godine događa i u Republici Hrvatskoj.

Ulaskom Republike Hrvatske u Europsku Uniju po prvi put je došlo do različitog načina funkcioniranja države i poduzeća te su se ona morala prilagoditi nastaloj situaciji na svjetskom tržištu. Globalizacija nudi velike mogućnosti i izazove za sve sudionike u njoj.

Podaci o digitalnoj javnoj upravi glavni su izvor podataka o svim pitanjima vezanim uz digitalnu javnu upravu i interoperabilnost u Europi. Od svog osnutka 2014. godine, informativni časopisi pružaju stanje digitalne transformacije javnih uprava diljem Europe, prateći na taj način njezin razvoj tijekom vremena. Svake godine dostupan je i namjenski informativni list za Europsku uniju koji analizira i daje pregled svih pitanja vezanih uz digitalnu javnu upravu i interoperabilnost na razini Europske unije.

## **3. DIGITALIZACIJA JAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

### **3.1. Sustav javne uprave u Republici Hrvatskoj**

Tijelo javne uprave spada u kategoriju državnih tijela, pa ima sva obilježja koja su zajednička svim državnim tijelima. Organizaciju javne uprave ne čine samo tijela i organizacije državne uprave, već i organizacije izvan sustava državne uprave, i to: trgovačka društva, ustanove i druge organizacije koje obavljaju javne ovlasti (javne službe) te tijela lokalne samouprave. Organi državne uprave i upravne (posebne) organizacije čine organizacijski ustroj državne uprave (Klarić i Lozina, 2010:44).

Glavna zajednička obilježja tijela državne uprave su: djelokrug i nadležnost, autoritativno djelovanje, izravna primjena fizičke prisile, neovisnost, zaštita javnog interesa, nedostatak pravne osobnosti (nepravne osobe), sredstva rada, monokratsko načelo, kadrovski i organizacijski ciljevi, i dr. (Rajko, 2010:60).

Javna uprava u Republici Hrvatskoj sastoji se od tijela državne uprave i upravnih organizacija, s jedne strane, i nedržavnih subjekata, s druge strane. Državna uprava, kojoj je obavljanje upravnih i stručnih poslova osnovna djelatnost, obuhvaća i upravna tijela i upravne organizacije.

### 3.2. Digitalizacija i razvoj javne uprave

U političkim, poslovnim, trgovinskim, industrijskim i medijskim diskursima digitalizacija se definira kao „tehnički postupak“ pretvaranja analognih informacija u digitalni oblik (Pors, 2015:177-192). Digitalizacija se tehnički objašnjava kao predstavljanje signala, slika, zvukova i predmeta generiranjem niza brojeva, izraženih u diskretnoj vrijednosti i predstavljenih binarnim brojevima. Digitalizacija se može definirati i kao pretvorba signala i medijskih objekata (npr. dokumenata, slika ili zvukova) u digitalni oblik koji se obrađuju, pohranjuju i prenose putem digitalnih uređaja i mreža usvajanjem digitalnih tehnologija i korištenjem na njima izgrađenih sustava (Bawden, 2001).

U poslovnom sektoru digitalizacija je organizacijski proces tehnološki izazvane promjene unutar industrija, organizacija, tržišta i grana. Digitalizacija proizvodne industrije omogućila je nove proizvodne procese i većinu fenomena danas poznatih kao Internet stvari, Industrija 4.0, strojna komunikacija i strojno učenje, umjetna inteligencija, itd. (Bawden, 2001).

Digitalizacija poslovanja potaknula je nove poslovne modele, moderne usluge e-uprave, elektroničko plaćanje, automatizaciju ureda i uredske procese bez papira. Koristeći tehnologije kao što su pametni telefoni, web aplikacije, usluge u oblaku, elektroničku identifikaciju ili već i blockchain tvrtke, ali i javne ustanove, odgovaraju na trenutne trendove i prilagođavaju se mlađim generacijama koje su odrasle s tehnologijom i uz tehnologiju.

Proces digitalizacije javne uprave dio je strategije koja ima za cilj poboljšati pristup robi i uslugama diljem Europe, kako za građane tako i za poduzeća, ali također ima za cilj iskoristiti potencijal ICT tehnologija za promicanje inovacija, održivosti, gospodarskog rasta i napredak. Učinkovita i inovativna javna uprava mora građanima osigurati brze i kvalitetne usluge. To znači preispitivanje i redefiniranje postupaka i usluga u digitalnoj perspektivi i osiguravanje slobodnog pristupa podacima i uslugama drugim upravama i, koliko je to moguće, civilnom društvu (Maciejewski, 2017). Javne uprave u suvremenim državama koriste digitalizirane registre ugovora i natječajne procedure. Korištenje elektroničkih potpisa, digitalno objavljivanje dokumenata i informacija ili elektroničko fakturiranje (kako u javnom, tako i u privatnom sektoru) više nisu novost. Danas građani mogu aktivno sudjelovati u životu društva putem internetskih alata, što predstavlja i digitalnu transformaciju građanstva. S obzirom na važnost ovog pitanja, potrebno je obrazovati ljude za digitalno građanstvo.

Digitalna javna uprava, kao skup prava i dužnosti povezanih s digitalnim područjem, ima za cilj pojednostaviti odnos između građana, poduzeća i javne uprave putem digitalne tehnologije. Digitalnom javnom upravom uspostavlja se pravo građana i poduzeća na pristup svim podacima, dokumentima i uslugama koji ih zanimaju u digitalnom načinu rada, kako bi se zajamčilo pojednostavljenje pristupa uslugama (Pors, 2015).

Promjene koje su nastale:

- digitalni pristup: prije svega, za digitalno građanstvo potrebno je podržati slobodan pristup tehnologijama,
- digitalna prava i obveze: s jedne strane postoje prava povezana, između ostalog, s privatnošću, obradom podataka i slobodom izražavanja, s druge strane postoje dužnosti

i odgovornosti koje uključuju odgovarajuću upotrebu tehnologije, u skladu sa zakonodavstvom,

- digitalne vještine: tehnologija se stalno razvija i tržište rada sve više zahtijeva inovativne digitalne vještine,
- digitalna komunikacija: zahvaljujući novim tehnologijama, svatko ima priliku komunicirati i surađivati bilo s kim, bilo s kojeg mjesta i u bilo koje vrijeme,
- digitalno zdravlje i dobrobit: nove tehnologije mogu donijeti prednosti i u zdravstvenom sektoru (na primjer, elektronički karton pacijenta, elektronička uputnica ili digitalni recept) (Maciejewski, 2017).

### **3.3. Nužnost digitalne transformacije uslijed pandemije COVID-19**

U kontekstu pandemije COVID-19 postalo je evidentno da digitalna transformacija nije samo poželjna, već i apsolutno neophodna za učinkovit i funkcionalan javni sektor. Tijekom protekle dvije godine (2020. i 2021.) učinjeni su pozitivni koraci u području digitalizacije i e-uprave za učinkovitiju, uključiviju i transparentniju upravu i javne usluge.

Kriza COVID-19 snažno je utjecala na pružanje javnih usluga uživo. Kako je rad na daljinu postao uobičajen, a nacionalne mjere izolacije uvedene na nekoliko tjedana ili mjeseci odjednom, građani i tvrtke jednostavno nisu mogli osigurati fizičke sastanke s državnim službenicima i osobno pristupiti javnim uslugama (Ejersbo i Greve, 2017).

Nemogućnost odlaska na posao postala je nova stvarnost, sve institucije primorane su organizirati rad od kuće. Uveo se elektronički potpis, a fizički dolazak postaje suvišan uz tek slanje elektroničke poruke čak i u primjerima do tada rigidnih ustanova (npr. Hrvatski zavod za zapošljavanje). Za zaključiti je kako je COVID-19 kriza dovela do „prisilne i ubrzane“ digitalizacije, a ista je predstavila odskočnu dasku daljnjoj digitalizaciji.

## **4. SUSTAV E-GRADANI**

Pojam e-uprave je evoluirao, zbog brzih promjena u području informacijske tehnologije. Europska komisija u priopćenju od 26. rujna 2003. (s naslovom „Uloga e-Vlade za europsku budućnost“) definirala je e-vladu kao: „upotrebu informacijskih i komunikacijskih tehnologija u javnoj upravi u kombinaciji s organizacijskim promjenama i novim vještinama u cilju poboljšanja javnih usluga i demokratskih procesa te jačanja potpore javnim politikama“ (Commission of the European Communities, 2003).

U drugom priopćenju, br. 179/2016 od 19. travnja 2016., Europska komisija utvrdila je temeljna načela na kojima se mora temeljiti djelovanje za e-vladu za razdoblje 2016./2020. Akcijski plan definiran je na sljedeći način: Do 2020. godine javne uprave i javne institucije u Europskoj uniji trebale bi biti otvorene, učinkovite i uključive, pružajući svim građanima i poduzećima prilagođene i personalizirane digitalne usluge. Koriste se inovativni pristupi za osmišljavanje i pružanje boljih usluga u skladu s potrebama i zahtjevima građana i poduzeća. Javne uprave koriste mogućnosti koje nudi novo digitalno okruženje kako bi olakšale svoju interakciju s dionicima i međusobno (Europska komisija, 2016).

Takav projekt pokrenula je Vlada RH kako bi modernizirala, pojednostavila i ubrzala komunikaciju građana i javne uprave te povećala transparentnost javnog sektora u pružanju javnih usluga. Kao rezultat toga, nastao je sustav e-Građani.

Sustav e-Građani sastoji se od sljedećih elemenata (Središnji državni portal, 2022):

1. Gov.hr – Središnji državni portal,
2. NIAS – Nacionalni identifikacijski i autentifikacijski sustav i
3. OKP – osobni korisnički pretinac.

Putem osobnog korisničkog pretinca, kao i konzumiranjem dostupnih digitalnih usluga, osoba može:

- zatražiti elektroničke izvode iz matične knjige rođenih i vjenčanih,
- potvrditi svoju registraciju za glasanje u biračkom popisu,
- doznati ocjene djeteta u školi,
- dobiti informacije iz sustava zdravstva,
- naručiti europsku karticu zdravstvenog osiguranja,
- zatražiti elektroničku radnu knjižicu,
- saznati očekivanu mirovinu,
- provjeriti iznos uplaćenih doprinosa u drugi stup mirovinskog osiguranja,
- dobiti REGOS certifikat,
- provjeriti poreznu karticu,
- provjeriti podatke u OIB sustavu,
- upravljati elektroničkim identitetom,
- i mnoge druge usluge koje se dopunjavaju na kvartalnoj razini (e-Građani, 2022.).

Sustav e-Građani olakšava bržu komunikaciju između ljudi i vlasti. Sustav je izgrađen imajući u vidu stajališta sigurnosti i transparentnosti. Svi građani Republike Hrvatske stariji od 15 godina mogu koristiti web aplikaciju e-Građani, a također je mogu koristiti i građani Europske unije, EGP-a i trećih zemalja s boravištem (privremena adresa) ili prebivalištem (stalna adresa) u Hrvatskoj, iako im je pristup uslugama ograničen. Za korištenje e-Građana potreban je hrvatski OIB.

#### **4.1. Prednosti i nedostaci sustava e-Građani**

Sustav e-Građani donosi niz prednosti, ali i neke nedostatke, kako sa stajališta građana, tako i djelatnika javne uprave i javne vlasti općenito.

Prednosti sustava e-Građani su:

- brzina - tehnologija čini komunikaciju bržom. Internet i pametni telefoni omogućuju trenutni prijenos velikih količina podataka diljem svijeta.
- ušteda troškova - velik dio državnih izdataka odlazi na troškove kupnje fizičkih materijala za službene svrhe. Međutim, njihova zamjena pametnim telefonima i internetom može uštedjeti milijarde novca svake godine.

- transparentnost - Korištenje e-uprave pomaže da sve funkcije poslovanja budu transparentne. Sve državne informacije mogu se učitati na internet. Građani pristupaju isključivo informacijama koje žele, kad god to žele i kada im odgovara.
- odgovornost: Transparentnost je izravno povezana s odgovornošću. Kada su funkcije vlade dostupne, veća je i odgovornost za postupke (Boban i Klarić, 2021:7).

Nedostaci sustava e-Građani su:

- gubitak međuljudske komunikacije - glavni nedostatak e-uprave je gubitak međuljudske komunikacije. Međuljudska komunikacija je aspekt komunikacije koji mnogi ljudi smatraju vitalnim.
- visoki troškovi provedbe i tehničke poteškoće - Tehnologija također ima svoje nedostatke. Točnije, cijena provedbe može biti vrlo visoka, a nisu zanemarivi ni troškovi održavanja. Često se računala i internet također mogu pokvariti i umanjiti rad i usluge vlade.
- nepismenost - velik broj ljudi je informatički nepismen i ne zna upravljati računalima i pametnim telefonima.
- cyber kriminal/curenje osobnih podataka - Uvijek postoji opasnost da privatni podaci građana pohranjeni u državnim službama budu ukradeni. Cyber kriminal je ozbiljan problem, a zbog povrede podataka javnost može izgubiti povjerenje u sposobnost Vlade (Boban i Klarić, 2021:8).

#### **4.2. Stavovi zaposlenika javne uprave o prednostima i nedostacima te razini korištenja sustava e-Građani**

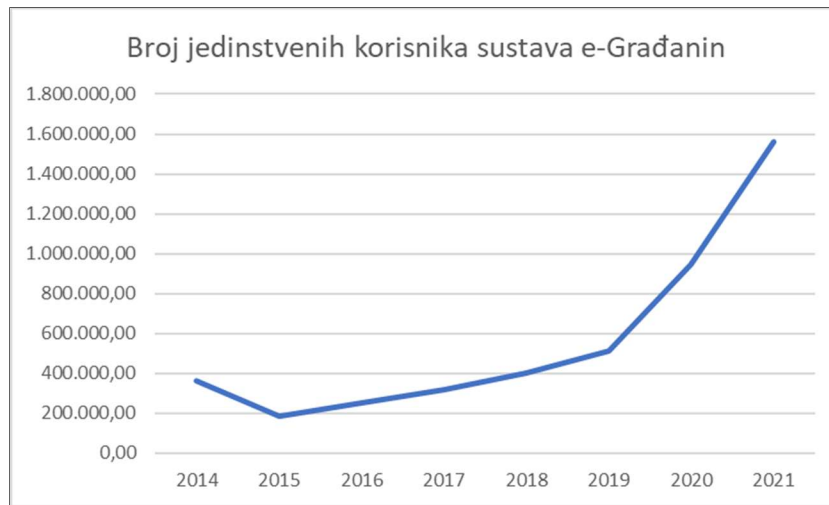
Dok nove tehnologije sugeriraju nove potencijale za vladu i proširuju njezinu sferu tehnoloških mogućnosti, očekuje se da spoznaje i stavovi državnih službenika prema novim tehnologijama igrati važnu ulogu u ostvarivanju svojih punih potencijala (Maciejewski, 2017).

Stručnjaci za upravljanje promjenama istaknuli su da je primjena e-usluga djelomično izazvana potrebom da se istovremeno mijenjaju strukture i granice unutar javnog sektora. Međutim, ono što se događa s profesionalnim identitetima u vezi s fenomenom digitalizacije ostaje uglavnom neistraženo, kao i učinci na osjećaj smisla i zadovoljstva poslom zaposlenika.

Neke studije analiziraju kako su odnosi između javnih stručnjaka i građana izmijenjeni digitalizacijom te raspravljaju o posljedicama na profesionalnu praksu. Prema njima, oblik profesionalizma promijenio se od načina pružanja usluge u način podrške nakon uvođenja digitalnih rješenja. Velik dio posla oko pristupanja ili unosa informacija prepušten je građanima, a uloga zaposlenika je postala da to usmjerava ili olakšava (Ejersbo i Greve, 2017). Dakle, proučavanje pretvorbe rada javne uprave nije samo pitanje procjene razlike od „prije digitalizacije do danas“, već pitanje kako se zaposlenici u javnom sektoru nose s aktualnim imperativom digitalizacije u svojim radnim praksama.

Iako u uporabi više od sedam godina, sustav e-Građani i dalje koristi tek trećina stanovništva Republike Hrvatske (Slika 1.). Pod utjecajem pandemije koronavirusa bilježi se značajan skok, no moguće je zaključiti kako postoji i dovoljno prostora za poboljšanja.

Slika 1: Broj jedinstvenih korisnika sustava e-Građanin (izvor: izrada autora prema podacima, Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva, 2022.)



Broj usluga koje su dostupne putem portala raste na kvartalnoj razini, a koriste se i različite metode što jednostavnije prijave na sustav (posredstvom bankovnih tokena, osobnih ili zdravstvenih iskaznica). Sustav e-Građani omogućuje spajanje i vanjskih aplikacija (tzv. REST API spajanja). Ukratko, to znači da je u digitalnom rješenju koje se razvija (primjerice sustav za poslovanje) moguće napraviti identifikaciju pojedinca putem e-Građani sustava te na taj način provjeriti njegov OIB, neku osobnu informaciju (za koju on omogući privolu) ili pak direktno zatražiti službeni dokument. Činjenica je dakle, da se sustav želi maksimalno olakšati i približiti građanima koji za sada tek djelomično konzumiraju sve ponuđene prednosti.

Za potrebe rada, autori su proveli istraživanje putem strukturiranog intervjua s djelatnicima Općinskom suda u Osijeku koji su na to pristali. Prikupljena mišljenja obradila su se u kvalitativnom smislu gdje su se iz opisnih odgovora analizirala zajednička stajališta. Izjave predstavljaju isključivo osobna mišljenja ispitanika, a ne ustanove zaposlenja. Osim demografskih parametara, drugi osobni podaci nisu korišteni prilikom obrade. Uzorak je obuhvaćao 15 ispitanika, a sačinjen od profila muškaraca i žena između 42 – 65 godina. Kroz pet kratkih pitanja za svakog ispitanika istražena je općenita informatička pismenost, dostupnost računala, odnosno IT-a, samoprocjena snalaženja s uslugama u oblaku, mišljenje o sustavu e-Građani te razina spremnosti na njegovu preporuku drugim kolegama, strankama ili prijateljima.

Ispitanici obzirom na rado mjesto, očekivano, posjeduju osnovne informatičke vještine, imaju dostupnu računalnu i mobilnu tehnologiju s korištenjem interneta. Dva ispitanika dodatno su istaknula kako samostalno barem dva puta godišnje usavršavaju vještine korištenja računala koristeći dostupne webinare na platformi Coursera (<https://www.coursera.org>) ili Udemy (<https://www.udemy.com>). Od usluga koje ispitanici koriste na internetu (u oblaku) objedinjeno su izdvojene: elektronička pošta, sustavi Pisarnice i drugih alata na radnom mjestu, elektroničko bankarstvo (različitih banaka u Republici Hrvatskoj, ali i PayPal usluga) te platforme društvenih mreža.

Za sustav e-Građani zajednički stav ispitanika jest da je uvelike olakšao posao, a građanima smanjio potrebne obiliske javnih službi u izdavanju čestih dokumenata. Budući da ispitanici

svakodnevno rade s građanstvom, ali i poduzetnicima, često im preporučuju sustav e-Građani upravo u želji da ubrzaju proces i smanje nepotrebna čekanja. Ipak, kao najveću prepreku ispitanici navode otpor promjeni, odnosno određeni strah ili nestrpljenje za učenje korištenja aplikacije kod građana (što je povezano s tek trećinom stanovništva koje koristi sustav). Poslovni sektor, mahom vlasnici i direktori, spremniji su koristiti e-Građani aplikaciju te uz malo truda, vrlo brzo shvaćaju njene prednosti i rado je preporučuju dalje. Stanovništvo u zrelijim godinama (više od 65 godina) minimalno koristi ovakve usluge, uz najčešće objašnjenje da nemaju nikoga tko bi im to detaljno objasnio iako posjeduju tehnologiju kojom bi sustav koristili. Ispitanici su ujedinjeni u stavu da rado preporučuju sustav e-Građanin.

Ispitana skupina ističe kako je uvjet nastavka digitalizacije usluga Republike Hrvatske pojačana edukacija, u smislu primjene takve vrste usluga. Dodatna ulaganja u promociju prednosti koje digitalizacija pruža svakako su poželjna. Trećina ispitanika navela je i kako vide moguće pomake u smislu digitalizacije na vlastitom radom mjestu te da i u tome postoje pozitivne povratne informacije od nadređenih. Jedan ispitanik predlaže određeno fizičko info mjesto kojim bi Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva Republike Hrvatske osigurao savjete i pomoć upravo građanima starije životne dobi, ali i svim drugima zainteresiranima za digitalizaciju svakodnevice.

Za zaključiti je kako su ispitanici uz početni dodatni napor, uspješno prihvatili prednosti digitalizacije te ih žele preporučiti svim njihovim strankama. Na taj način ne samo da građanima olakšavaju posao, već i sebi, osiguravajući dodatno vrijeme za složenije slučajeve ili zahvate.

## 5. ZAKLJUČAK

U radu je definirana problematika digitalizacije javne uprave i to na primjeru sustava koji se koristi u Republici Hrvatskoj, e-Građani. Projekt e-Građani pokrenula je Vlada RH kako bi modernizirala, pojednostavila i ubrzala komunikaciju građana i javne uprave te povećala transparentnost javnog sektora u pružanju javnih usluga.

Cilj digitalizirane javne uprave je učinkovito funkcioniranje vlade i promicanje transparentnosti. To se postiže digitalizacijom usluga i procesa te povećanom upotrebom i objavljivanjem državnih podataka. Osiguranjem više dostupnih podataka javnosti i državnim odjelima, veća je i odgovornost.

Digitalna transformacija u javnoj upravi dobra je za državu i njene građane. Zapravo, implementacija digitalne tehnologije unutar državnih institucija, prilika je koja se mora iskoristiti što je prije moguće. Poslovni sektor u određenoj je prednosti s obzirom na praćenje globalnih trendova i povećanu konkurentnost, no državni sektor pod sve većim pritiskom, posebno mlađih građana, mora uložiti dodatne napore u digitalizaciju.

Sustav e-Građani implementiran kroz gotovo cijelo desetljeće daje pozitivne rezultate svake godine. Posebno je izražena 2020. godina kada je tijekom *korona krize* zabilježen najveći broj jedinstvenih prijavi u sustav. Takva, svojevrsna „prisilna“ digitalizacija, nastavlja se i u sljedećim godinama uz potencijal da veći broj građana ozbiljno primijeni dostupnu tehnologiju, odnosno nauči koristiti usluge koje su osigurane. Isključivo ulaganjem u dodatnu promociju, ali i edukaciju što širih skupina građana, moguće je minimizirati otpor koji se prirodno nameće

pri uvođenju nečeg novog. Istraživanje na uskom broju ispitanika, provedeno za potrebe rada, daje smjernice kako su i djelatnici javne uprave spremni uputiti građane koje usluge aplikacije e-Građani će im osigurati bržu realizaciju traženog dokumenta ili kraće vrijeme čekanja. Za daljnja istraživanja autori planiraju napraviti širi anketni upitnik usmjeren prema javnim službama u Republici Hrvatskoj. Navedeno će osigurati dobru bazu za usporedbu sa zemljama u okruženju kao i u Europskoj uniji. Ostaje za istražiti i zaključiti kojim tempom će primjena suvremene tehnologije biti prihvaćena u Hrvatskoj i na koji način će dobivene prednosti biti iskorištene za poboljšanje poslovanja, ali i svakodnevnog života svih građana.

## LITERATURA

1. Bawden, D. (2001). Information and digital literacies: a review of concept. *Journal of documentation*, 52 (2), str. 218-259.
2. Boban, M. Klarić, M. (2021). Impact of Covid 19 Pandemic on Digital Transformation of Public Administration in European Union. 44th International Convention on Information, Communication and Electronic Technology (MIPRO), str. 1312-1317.
3. Commission of the European Communities (2003). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Role of eGovernment for Europe's Future.
4. Ejersbo, N. and Greve, C. (2017) Digital Era Governance Reform and Accountability: The Case of Denmark. Christensen, T. and Lægreid, P. (Eds). *The Routledge Handbook to Accountability and Welfare State Reforms in Europe*. Oxfordshire: Routledge, str. 267-279.
5. Europska komisija (2016). Komunikacija komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija od 19.4.2016. Akcijski plan EU-a za e-upravu 2016. – 2020. Ubrzavanje digitalne transformacije uprave.
6. Klarić, M. i Lozina, D. (2010). *Nova javna uprava*. Split: Pravni fakultet u Splitu.
7. Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G. (2014). *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
8. Maciejewski, M. (2017). To do more, better, faster and more cheaply: using big data in public administration. *International Review of Administrative Sciences*, 83 (1), str. 120-135.
9. Pors, A. S. (2015). Becoming digital – passages to service in the digitized bureaucracy. *Journal of Organizational Ethnography*, 4 (2), str. 177-192.
10. Pusić, E. (2002) *Nauka o upravi*. Zagreb. Školska knjiga.
11. Rajko, A. (2010) *Zakon o upravnim sporovima*. Zagreb: Naklada Ljevak.

### *Internetski izvori:*

1. Središnji državni portal, Vlada RH, Dostupno na: <https://gov.hr/hr/sto-je-nias/2188>, datum posjete stranici: 25.07.2022.
2. e-Građani, Vlada RH, Dostupno na: <https://gov.hr/hr/sto-je-korisnicki-pretinac-i-kako-ga-aktivirati-2096/2096>, datum posjete stranici: 20.07.2022.
3. Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva, Dostupno na <https://rdd.gov.hr>, datum posjete stranici: 20.07.2022.



**FUNKCIONALNO SPAJANJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U  
PODRUČJU SUDJELOVANJA MLADIH U ODLUČIVANJU  
NA LOKALNIM RAZINAMA**

**FUNCTIONAL INTEGRATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN THE  
FIELD OF YOUTH PARTICIPATION IN DECISION-MAKING  
AT LOCAL LEVELS**

**Danijela Romić, univ. spec. admin. publ., v. pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

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

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

Pravni fakultet u Osijeku

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

**Željka Vajda Halak, mag. iur., v. pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

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

**Sažetak**

Europska unija zadnjih dvadesetak godina vrlo intenzivno radi na stvaranju preduvjeta za poboljšanje položaja mladih u društvu i njihovo osnaživanje za preuzimanje društvene odgovornosti za razvoj boljeg društva. Važan dio tih aktivnosti usmjeren je na jačanje demokratskog sudjelovanja mladih i njihovo uključivanje u političke i druge procese odlučivanja na svim razinama upravljanja. U Republici Hrvatskoj mladi se mogu uključiti u odlučivanje na lokalnim razinama putem Savjeta mladih kao savjetodavnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Mogućnost funkcionalnog spajanja više jedinica lokalne samouprave predviđena je Zakonom o savjetima mladih koji ostavlja mogućnost da dvije ili više jedinica lokalne samouprave zajednički osnuju savjet mladih kada postoje zajednički ili strateški interesi. No, u kojoj mjeri bi takav zajednički savjet mladih osiguravao ostvarivanje ciljeva koje nameće Europska unija vezano uz uključivanje i sudjelovanje mladih? Polazna hipoteza rada je: zajednički savjet mladih osnovan za više jedinica lokalne samouprave otežava mogućnost aktivnog uključivanja i utjecaja mladih na odlučivanje. Za ispitivanje hipoteze koristit će se podatci prikupljeni provedbom fokus grupa u kojima su mladi ispitivani o dostupnim prostorima za aktivnosti rada s mladima i financijskim teškoćama povezanim s putovanjem na organizirane aktivnosti. Za analizu rezultata korištena je metoda analize sadržaja, te metoda usporedbe i kontrastiranja.

**Ključne riječi:** *lokalna samouprava, funkcionalno spajanje, sudjelovanje mladih.*

**Abstract**

For the last twenty years, the European Union has been working very intensively to create the preconditions for improving the position of young people in society and to empower them to take social responsibility for the development of a better society. An important part of these

activities is aimed at strengthening the democratic participation of young people and their inclusion in political and other decision-making processes at all levels of government. In the Republic of Croatia, young people can be involved in decision-making at local levels through the Youth Councils as advisory bodies of local and regional self-government units. The possibility of functional merging/connection of several local self-government units is provided by the Act of Youth Councils, which leaves the possibility for two or more local self-government units to establish a youth council when they have some common or strategic interests. But, to what extent would such joint youth council ensure that the goals set by European Union regarding the inclusion and participation of young people are achieved? The starting hypothesis of the paper is: a joint youth council established for several local self-government units makes it difficult to actively involve young people in decision-making. To test the hypothesis, data will be used that is collected from the focus groups in which young people were examined about the available spaces for activities with young people and financial difficulties related to traveling to organized activities. For the analysis of the results, the method of content analysis was used, as well as the method of comparison and contrast.

**Keywords:** *local self-government, functional connection, youth participation.*

## 1. UVOD

Možemo reći da je zakonodavac bio vidovit prilikom donošenja Zakona o savjetima mladih<sup>1</sup> jer je već 2014. godine previdio mogućnost osnivanja zajedničkih savjeta mladih za više jedinica lokalne samouprave (dalje u tekstu: JLS). Funkcionalno povezivanje JLS došlo je u fokus znanstvene i stručne javnosti prihvaćanjem Nacionalnog plana oporavka i otpornost 2021.– 2026.<sup>2</sup> No, kakvi su učinci funkcionalnog povezivanja na učinkovitost, transparentnost, ali i demokratičnost lokalne samouprave te što možemo očekivati?

Cilj rada je istražiti na koji bi način osnivanje zajedničkih savjeta mladih za više jedinica utjecalo na realnu mogućnost mladih da sudjeluju u odlučivanju na lokalnim razinama. Stoga je postavljena polazna hipoteza: zajednički savjet mladih osnovan za više jedinica lokalne samouprave smanjuje mogućnost aktivnog uključivanja i utjecaja mladih na odlučivanje. Za potvrđivanje ili osporavanje hipoteze bit će korišteni podatci dobiveni održavanjem fokus grupa među mladima, posebno dijelovi u kojima iznose svoje poteškoće prilikom putovanja ili pronalaženja prostora za organizaciju susreta i aktivnosti.<sup>3</sup> Kod funkcionalnog povezivanja dolazi do sukoba između odgovornosti svake pojedine lokalne jedinice i njezinih političara prema njihovom biračkom tijelu i organizacijskih zahtjeva za autonomijom pri odlučivanju onih koji upravljaju zajedničkim poslom, u kojem god organizacijskom obliku se ono obavljalo. Stoga će analiza teorijske podloge biti temeljena na teoriji neolokalizma i sažetog

---

<sup>1</sup> Narodne novine broj 41/2014.

<sup>2</sup> Nacionalni plan oporavka i otpornost 2021.– 2026 donijela je Vlada Republike Hrvatske u srpnju 2021. godine, dostupno na

<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2021/srpanj/29%20srpnja/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%20C%20srpanj%202021..pdf>, 14.2.2022

<sup>3</sup> Fokus grupe održane su unutar projekta „Mreža za aktivaciju mladih“, UP.04.2.1.06.0048, nositelja udruge „Zamisli“ iz Zagreba u suradnji s još 17 institucija. Jedna od autorica bila je vanjski suradnik istraživač na projektu, te podatke koristi uz dopuštenje voditeljice projekta.

komparativnog prikaza primjene različitih reformskih paketa, njihove prednosti ali i uočene nedostatke.

## **2. IZAZOVI LOKALNE SAMOUPRAVE**

Lokalna samouprava klasični je teritorijalni upravni sustav kojeg na određenom manjem području čine upravne organizacije koje obavljaju društvene poslove, a podloga su i izraz političke vlasti, te kao takve povezane s onim grupama u društvu koje kontroliraju tu vlast. U predstavničkoj demokraciji interesi dominantnih skupina u društvu trebali bi biti projekcija specifičnih interesa stanovništva, ovdje lokalnog stanovništva, koji nastaju temeljem karaktera naselja o kojem govorimo (Pusić, 1985). Mogućnost lokalne jedinice da kvalitetno odgovori na (rastuće) zahtjeve svojih stanovnika ovisi o brojnim čimbenicima među kojima su najvažniji njezini financijski i upravi kapaciteti. U posljednje vrijeme posebno se naglašava relativno nova funkcija lokalnih jedinica, funkcija ekonomskog i socijalnog razvoja (Koprić, 2012a). Utjecaj novog javnog menadžmenta ogleda se u trendovima smanjivanja državnih (pa i lokalnih) prihoda, te davanju naglaska na učinkovitost i ekonomičnost pozivajući se na ekonomiju skale. Stoga se najčešće rasprave vode oko veličine lokalnih jedinica, s primjetnim davanjem prednosti većim jedinicama (Koprić, 2012b).

Kao rješenje problema malih jedinica često se nudi dobrovoljna ili nametnuta teritorijalna konsolidacija (Wollmann, 2011). Zapadnoeuropske zemlje su teritorijalne amalgamacije prošle u različitim vremenskim periodima (više u: Wollmann, 2011, tako i Mackie, Zhijs, 2021), no uočen je trend oživljavanja amalgamacijskih reformi u prvom desetljeću 21. stoljeća (Ladner et al. 2015). Ipak, sadašnja slika teritorijalne fragmentacije je uistinu raznolika (Swianiewicz, 2022). Amalgamacija se opravdava ekonomijom skale te podizanjem administrativnih kapaciteta (Swianiewicz, 2022). Empirijski dokazi govore da kao posljedica amalgamacije dolazi do smanjenja relativnih troškova, ali dokazi o ukupnom utjecaju spajanja na učinkovitost su dvojbeni i neuvjerljivi uzimajući u obzir ostala područja municipalnih troškova (Bel, Warner, 2015). Ekonomisti primarno vode kvantitativne analize uvijek polazeći od ekonomije skale, no za većinu građana i upravne službenike ovo nije prvo pitanje već pitanja dostupnosti i kvalitete usluge (Ebinger, Kuhlmann, Bogumil, 2018). Štoviše, veća jedinica može kreirati disekonomiju (povećanje jediničnih troškova) zbog zahtjeva raznolikijih grupa građana, i posebno zbog izazova komunikacije i kontrole nad većim područjem i povećanim transakcijskim i koordinacijskim troškovima (Mackie, Zhijs, 2021). Strukturne reforme nisu doprinijele ni pozitivnijoj percepciji lokalne uprave i lokalne demokracije (Beerli, Zaidan, 2021). Klasično pojašnjenje za to je da zbog ekonomskih ušteda dolazi do demokratskih troškova (zbog povećane distance između političara i birača) koji su vjerojatni, dok su ekonomski učinci upitni (Reingewertz, Serritzlew, 2019). Protivnici amalgamacije smatraju da fragmentacija vodi većoj kompetitivnosti među lokalnim jedinicama. U manjim jedinicama lokalna vlast je više zabrinuta za izbor svojih birača, stoga će se truditi pružati najbolje usluge. Osim toga, u manjim jedinicama ljudi lakše sudjeluju, reprezentativnost je bolja i uprava je odgovornija (Tavares, Rodrigues, 2015).

Iako je neupitno da su reforme lokalne uprave bile pod utjecajem ekonomske krize, motivirane ekonomskim čimbenicima – smanjenjem troškova (Kersting et al, 2009, Blom-Hansen et al

(2016) prema Ebinger, Kuhlmann, Bogumil, 2018 ), one su uvijek rezultat političkog procesa (Reingewertz, Serritzlew, 2019). I upravo su politički otpori bili i jesu najjači otpori procesima amalgamacije, posebno u zemljama bivšeg komunističkog bloka. Lokalni političari se boje gubitka vlasti, dok se građani boje gubitka lokalnih identiteta (za Mađarsku vidi u Fekete et al, 2002., za Slovačku Kling et al, 2002, tako i Zeedan, 2017, Kersting et al, 2009, Koprić, 2012b). Stoga se, kao alternativa amalgamaciji nude brojne funkcionalne zamjene za konsolidaciju u vidu međuopćinske suradnje, uspostave zajedničkih upravnih odjela, osnivanje lokalnih jedinica različitog statusa i djelokruga, otvaranje privatnom i neprofitnom udruživanju, uvođenje međustupnjeva i drugi (Koprić, 2012b, Wollmann, 2011).

### **3. FUNKCIONALNO POVEZIVANJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE**

Funkcija u organizaciji je zadatak ili skupina zadataka promatrani u vremenskom trajanju. One mogu biti općenitije i specijalnije, a nositelj općenitije funkcije mora imati mogućnost određivanja granica djelovanja nositelja specijalnijih funkcija (hijerarhija). Specijalnija funkcija trebala bi imati slobodu prilagodbe promjenjivim okolnostima, a ograničena je hijerarhijskim odnosom što se odražava kao stalni odnos „borbe“ za moć (Pusić, 2002; 172-173).

Funkcionalno povezivanje jedinica lokalne samouprave predstavlja realni način organizacije uprave, podjelu organizacija po zadacima koje obavljaju, koje se treba uklopiti u temeljno, teritorijalno načelo organizacije lokalne samouprave – vezanost organizacije za određeno područje, samim time i korisnike (Pusić, 2002; 192-193). U temeljni odnos birač – politička tijela – upravna tijela i/ili konkretni nositelji određenih lokalnih službi, funkcionalnim povezivanjem dodaje se još jedan ili više takvih sklopova odnosa čime se višestruko multipliciraju problemi raspona kontakata i raspona vertikalne veze (Pusić, 2002; 193-195). Nastaju novi izazovi koordinacije i informiranja, dok se konkretni uživatelj pojedinih službi dodatno udaljava od političke i upravne komponente javnih službi. Kod funkcionalnog povezivanja ogleda se funkcionalizam kao odnos između lojalne vlasti i društva. On se očituje u jasnom razdvajanju politike i uprave, a u slučaju sukoba vrijednosti participacije i učinkovitosti, prednost se daje učinkovitosti (Montin, 2000).

Funkcionalno povezivanje definirano u Nacionalnom planu oporavka nije potpuna novina, već postoje brojni zakoni koji omogućavaju zajedničko obavljanje lokalnih usluga i zamjetan broj takvih primjera zbog postojanja velikog broja malih jedinica (Koprić, Musa, Đulabić, 2016). Ovakav trend uočen je i u brojnim drugim zemljama Europe (Fekete et al. 2002, Swianiewicz, 2002, Wollmann, 2016). Iako se u znanstvenim i stručnim govorima često govori o intermunicipalnoj suradnji, ona ipak nije toliko česta koliko bi možda trebala biti. Postoje tu brojni problemi vezani uz pojedinačne interese uključenih jedinica, slabljenje političke moći i ambicija lokalnih lidera, zajedničko obavljanje ima transakcijske troškove koji nisu neznatni. Zbog svega toga takva suradnja treba biti poticana od strane središnjih državnih vlasti (Swianiewicz, 2002).

#### 4. POLITIKE ZA MLADE

Lokalne vlasti su pokretač lokalne demokracije, pružaju usluge sukladno lokalnim potrebama i mogućnostima, ali u isto vrijeme one su ogranak nacionalnog državnog aparata i kao takve obvezne izvršavati državne politike (Kerstig et al, 2009). Razvoj lokalne samouprave u Europskim zemljama uklapa se u teoriju neolokalizma, koncepta koji zagovara spuštanje moći i sredstava od centralne na subnacionalne razine unutar dogovorenog okvira minimalnih nacionalnih standarda i prioriteta. Ove težnje ostvaruju se usvajajući načelo opće klauzule, načelo supsidijarnosti i partnerski model lokalnog upravljanja, sve s ciljem decentralizacije odlučivanja, revitalizacije lokalne demokracije i oživljavanja lokalne zajednice (Beer, Yuval, 2015). Lokalna teritorijalna nadležnost nastala je kao nusprodukt centralizacije političke moći prilikom nastanka modernih država, ona je temeljna tehnologija političkog liberalizma kojim se ograničava moć pojedinih grupa (Ford, 1999; 873-897). Lokalna samouprava pojavljuje se samo jer više rangirane vlasti delegiraju nešto od svojih suverenih ovlasti. Zbog te nadmoći viših razina lokalna samouprava je relativan koncept. Budući da lokalna samouprava traži određeni stupanj kontrole nad nekim politikama na svom omeđenom prostoru, uvijek će postojati tenzije između nacionalnih i subcentralnih jedinica vlasti (Pratchett, 2004). Iako su lokalne jedinice dio državne vlasti, one su neovisne i za razliku od državne uprave, one imaju neposredno potvrđeni legitimitet (Montin, 2000).

Zadnjih dvadesetak godina u fokus su došle politike za mlade. Kategorija mladih (osobe od 15 do 30 godina) percipira se kao dio populacije koji nije dovoljno uključen u politički i društveni život i koju se treba dodatno motivirati na uključivanje. Argumenti o (ne)uključenosti mladih i razlozima takvog stanja kontradiktorni su,<sup>4</sup> no Europska unija i Vijeće Europe poduzimaju značajne napore u promicanju i olakšavanju uključivanja mladih.<sup>5</sup> U tom cilju i Hrvatska je izradila pravni okvir za uključivanje mladih donošenjem Zakona o savjetima mladih (dalje u tekstu: Zakon)<sup>6</sup> kojim se uređuju načini i mogućnosti uključivanja mladih u odlučivanje na lokalnim razinama. Sukladno Zakonu, savjeti mladih (dalje u tekstu: SM) osnivaju se kao savjetodavna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: JLP(R)S) koja promiču i zagovaraju prava, potrebe i interese mladih na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini. Predstavnička tijela JLP(R)S osnivaju i biraju članove SM (članak 2.). Svojim odredbama Zakon daje priličnu autonomiju JLP(R)S da detaljnije razrade samo djelovanje SM čime se potiče kreativnost JLP(R)S, ali može doći i do značajnih neujednačenosti u njihovom radu. Za ovaj rad značajna je odredba članka 7. Zakona koja

<sup>4</sup> Više vidjeti u: Romić, Dujmović Bocka (2022): Strengthening the Activities of Youth Associations in the European Environment – Certain Legal and Social Matters, u: The Recovery of the EU and Strengthening the Ability to New Challenges – Legal and Economic Aspects. Vol . 6, 430-452.

<sup>5</sup> Europska komisija je u području reguliranja mladih donijela White Paper: A new impetus for European Youth, (COM (2001)) 681, zatim European Youth Strategy 2010-2018 kojom se, kao jedan od ciljeva naglašava potreba za promoviranjem participacije mladih i podršku njihovim organizacijama te najnoviju EU Youth Strategy 2019-2027 u kojoj se ponovo naglašava važnost uključivanja mladih. Vijeće Europe je 2010. donijelo Rezoluciju Vijeća Europske unije o radu s mladima u kojoj pozivaju mlade da preuzmu odgovornost za svoje postupke svojim aktivizmom, dok je Rezolucijom iz 2020. godine (2020/C 415/01) dodatno naglašena važnost rada s mladima u cilju ostvarivanja zacrtanih europskih agenda za rad s mladima.

<sup>6</sup> Prvi Zakon o savjetima mladih donesen je 2007. godine (Narodne novine broj 23/2007), no vrlo brzo je, nakon dosta kritika, donesen važeći Zakon o savjetima mladih, Narodne novine broj 41/2014.

predviđa mogućnost osnivanja zajedničkog savjeta mladih (dalje u tekstu: ZSM) za dvije ili više jedinica lokalne samouprave u slučajevima kada postoje zajednički ili strateški interesi JLS ili mladih koji žive na njihovim područjima. Sva relevantna pitanja osnivanja i djelovanja ZSM uređuju se sporazumom između predstavničkih tijela uključenih JLS. Obzirom da Zakon predviđa točne rokove u kojima se SM mora sastajati s predstavničkim i izvršnim tijelom, broj članova SM sukladno broju stanovnika, obvezu dostave poziva za sjednice predstavničkog tijela, financiranje rada SM i brojna druga pitanja, u slučaju osnivanja ZSM sve to treba biti definirano u sporazumu. Već prva potencijalna prepreka za osnivanje ZSM je upravo dogovor oko pitanja gdje će biti njegovo sjedište, koliki broj članova će predstavljati pojedinu JLS, tko će surađivati s predstavničkim i izvršnim tijelima pojedinih JLS i drugo. Sama izrada takvog kompleksnog sporazuma može biti izazovna za službenike koji sudjeluju u njegovu pisanju. Prednost ZSM može biti u lakšem pronalaženju adekvatnog prostora za njegov rad i aktivnosti koje organizira. No, prvi problem koji se manifestira je pitanje reprezentativnosti mladih. U ZSM mladi pojedinih JLS bit će još slabije zastupljeni zbog zakonskog ograničenja broja članova. Takav ZSM fizički je udaljeniji od mladih u pojedinim JLS. Osim toga, predsjednik SM predstavlja i zastupa SM pred predstavničkim i izvršnim tijelima. Koliko i kako će predsjednik ZSM moći (i htjeti) zastupati interese mladih pojedinih JLS? Članovi SM nemaju pravo na naknadu za rad, no imaju pravo na troškove prijevoza vezanih uz rad SM (članak 22. Zakona). Osnivanjem ZSM ti troškovi se dodatno povećavaju jer predstavnici pojedinih JLS moraju putovati u druge JLS na sastanke. No, najveći troškovi padaju na teret opće populacije mladih ljudi koji žive u JLS koje su osnovale ZSM. Naime, uloga SM je, osim sudjelovanja u lokalnom odlučivanju, i organiziranje aktivnosti za mlade. Za dolazak na aktivnosti koje bi organizirao ZSM mladi bi morali putovati izvan svog mjesta boravka kako bi sudjelovali u njima. Ne smijemo zaboraviti da su mladi kategorija koja je, u pravilu, još uvijek financijski ovisna o roditeljima i odlazak u susjedna mjesta može biti vrlo otežan zbog sve lošijih prometnih veza među JLS ili neposjedovanja osobnog automobila. Recimo na kraju da, prema dostupnim podacima, do sada nije osnovan niti jedan ZSM u Hrvatskoj.<sup>7</sup>

## 5. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Unutar šireg predmeta istraživanja definiranog projektom „Mreža za aktivaciju mladih“, dio koji je značajan za ovaj rad je utvrditi kakve su prilike i infrastruktura te kakvi su i postoje li organizirani oblici djelovanja mladih u društvu. Ciljana skupina bili su mladi od 15 do 30 godina iz svih županija i grada Zagreba. Istraživanje je provedeno održavanjem fokus grupa u periodu od 8. veljače do 8. travnja 2021. godine na tri glavna tematska bloka: a) vanjske okolnosti koje uvjetuju aktivno sudjelovanje mladih u društvu (24 fokus grupe, sudjelovalo 108 mladih), b) obilježja i razlozi aktivnog sudjelovanja mladih u društvu (24 fokus grupe, sudjelovalo 104 mladih) i c) prilike, infrastruktura i organizirani oblici djelovanja mladih u društvu (24 fokus grupe, sudjelovalo 105 mladih). Materijali dobiveni održavanjem fokus grupa

---

<sup>7</sup> Navedeno prema godišnjem izvješću o praćenju provedbe Zakona o savjetima mladih kojeg svake godine objavljuje Središnji državni ured za demografiju i mlade. Proteklih godina oko 20% JLP(R)S imalo je aktivne SM (više vidjeti u Dujmović Bocka, Romić, 2022). Posljednje objavljeno izvješće za 2020. godinu ukazuje na opadajući trend u aktivnostima SM. Tako je u 2020. godine samo 15% JLP(R)S imalo aktivne SM (Godišnje izvješće SDUDM, 2020).

transkribirani su, kodirani i obrađeni u programu Dedoose. Izjave se navode u izvornom obliku, bez uređivanja i ispravljanja eventualnih pravopisnih pogrešaka, svaki sudionik obilježen je oznakom slova „S“ i brojem. Većina ispitanika bile su osobe ženskog spola (71,2%), a u statusu studenta je 54,37% ispitanika. Istraživanje je obuhvatilo opću populaciju mladih, stoga su problemi na koje su ukazali primjenjivi i na aktivnosti koje bi bile vezane uz rad ZSM. U nastavku navodimo samo neke od opažanja iznesenih na fokus grupama, a koji potvrđuju polaznu hipotezu.

## 6. ANALIZA REZULTATA

Materijali dobiveni provedbom fokus grupa ne prikazuju se kvantitativno već se njima prikazuje stav ili mišljenje ispitanika o pojedinom pitanju, u ovom slučaju o mogućnostima i poticajnim čimbenicima za aktivaciju mladih. Govoreći o povezanosti između prometa i aktivnosti, sudionici navode da bolja prometna povezanost dovodi do većeg stupnja aktivacije čemu pridonosi dostupnost osobnog vozila<sup>8</sup> te postojanje prostora za mlade, dok loša prometna povezanost negativno utječe na razinu aktivacije čemu pridonosi loša učestalost i dostupnost javnog prijevoza<sup>9</sup> te financijska ovisnost mladih.<sup>10</sup> Problem prometne povezanosti ne postoji u većim gradovima, no obzirom da su ciljane skupine funkcionalnog povezivanja upravo manje JLS, ovi iskazi su relevantni. Drugi važni čimbenik za uključivanje mladih je odgovarajući prostor za aktivnosti. Unutar teme povezanosti prostora za mlade i samog intenziteta aktivnosti, sudionici navode da postojanje prostora za mlade koji su posljedica infrastrukturnih poticaja dovodi do veće aktivnosti.<sup>11</sup> Prostor za rad bi trebala osigurati JLS ili si mladi sami pronalaze prostor (što stvara dodatne troškove). Stoga bi adekvatno rješavanje pitanja prostora od strane JLS bilo od velike pomoći u aktivaciji mladih,<sup>12</sup> a tu SM mogu odigrati značajnu ulogu. Sudionici ukazuju na činjenicu da se stvara određeni „čarobni krug aktivacije“: što više

<sup>8</sup> S8: A što se tiče prometa, iz moje osobne perspektive, imam auto tako da meni nije toliko... niti ne razmišljam toliko o povezanosti u gradu u kojem se sada nalazim, ali shvaćam da je to jako bitno. ... tako da mislim da je bitno da postoji nekakav public transport, fali mi...javni prijevoz tako da se približi ta postojeća struktura mladima koji se žele uključiti.

<sup>9</sup> (S3) Tipa, ne znam, ja mislim da je bitno jer ak hoćemo negdje ić, treba nas ili netko vozit ili na bus ili na vlak ili kako god, pogotovo ako nemamo vozački ili ne vozimo, a tipa, ne znam, dosta ljudi kaj se uključuje počne npr. u srednjoj školi, a ko srednjoškolci nemreš putovat negdje, ak nemaš prijevoz do tam.

<sup>10</sup> (S14) Mi koji smo sa sela, mi kao prvo, da sudjelujemo u tom manjem gradu, skoro nema ništa, tako da trebamo ići do Zadra. Ta karta samo jednosmjerna je do nekih 50-ak kuna, tako da... nama da sudjelujemo samo 1 dan, moramo si platiti kartu i tamo i nazad ili iznajmiti apartman što te ispadne još skuplje. Tako da, barem iz mog gledišta i iskustva, ima utjecaja. Ja prva, ja ne radim, i meni, nas je 4 djece, meni je glupo moje tražiti za takve stvari da mi još dodatno daju novac.

<sup>11</sup> (S50) Problem je i prostorno pogotovo za udruge koje bi se bavila s mladima i udruge mladih. Kada žele nešto pokrenuti, bilo je takvih inicijativa, teško mogu dobiti prostor. Ako dobiješ, dobiješ prostor izvan grada, a to nije poanta ako se želiš približiti mladima. Moraš im biti vidljiviji i biti tamo gdje se oni više-manje kreću, a to je svakako u centru. Uvijek je taj prostor dosta problematičan. (S2) A u jednom isto selu koje realno nema nikakav aktivni život upravo iz toga razloga što nemaju svoje prostore, sad rade na tome da to bude prostor za...

<sup>12</sup> (S13) Drugo mislim da bi gradovi mogli imati ne korumpirane natječaj za dodjelu gradskih prostora, nego bi mogli imati stvarno natječaj za dodjelu gradskih prostora udrugama koje su ne ponekom 17. kriteriju nekog kuma ostvarile neku vrijednost u gradu. (S44) Mi smo naišli na probleme koje ćemo teško riješit jer je prošlo vodstvo napravilo probleme koje nije nitko ni znao da postoje. I zapravo ne znam kako da ih riješim.

aktivnosti postoji (primjerice ekološke akcije), mladi će više biti zainteresirani za te i druge aktivnosti (kulturno-umjetničke, sportske volonterske djelatnosti i drugo), a sve aktivnosti bi bile olakšane ako se uklone prometne, prostorne i financijske barijere.<sup>13</sup>

## 7. ZAKLJUČAK

Iskazi sudionika govore nam kako su za aktivaciju mladih važna suradnja i pomoć JLS u osiguravanju dostatnih financijskih sredstava i prostora za rad udruga mladih i drugih organiziranih aktivnosti mladih i za mlade. Osnivanjem ZSM problem prostora za njegov rad lakše bi se riješio, no druge organizirane aktivnosti za mlade bile bi još nedostupnije dijelu mladih. Naime, sjedište ZSM i glavna događanja su u jednoj JLS, dok se obuhvat njihova djelovanja proteže na dvije, tri ili više JLS (ovisi o sporazumu). Samim time, dio mladih (bilo kao članovi ZSM, bilo kao mladi koji žele sudjelovati u aktivnostima) nužno moraju putovati u drugo naselje, imaju dodatne financijske troškove, a u slučajevima slabe prometne povezanosti (što je postalo gotovo pravilo) sudjelovanje je onemogućeno ako nisu osposobljeni za vožnju i/ili nemaju osobni automobil. Veliki broj JLP(R)S uopće nema osnovane SM (što zbog nezainteresiranosti (ili nemogućnosti) mladih, što zbog otpora na strani JLS), a njihova uloga je minorna. Osnivanjem ZSM, zbog Zakonskih ograničenja broja članova, mladi bi bili još manje zastupljeni, što brojčano, što faktično. Naime, predsjednik ZSM trebao bi predstavljati i boriti se za veći raspon različitih problema i potreba mladih, na širem području nego je to slučaj kod klasičnog SM. Ne smiju se zaboraviti i razni troškovi do kojih bi došlo u postupku pripreme osnivanja ZSM i njegovom radu (promjene općih akata uključenih jedinica, izrada sporazuma, troškovi informiranja, dogovaranja, koordinacije i slično). Kod zajedničkog obavljanja poslova vjerojatna je pojava koordinacijskih problema u slučajevima kada se uključene strane ne mogu dogovoriti oko cilja ili podjele koristi zajedničke suradnje, a u slučaju neuspjele suradnje dolazi i do rizika i troškova izlaska iz tog suradničkog aranžmana (Feiock, 2013). Uz sve navedene probleme možemo zaključiti da bi se, ionako niska, razina zastupljenosti i sudjelovanja mladih smanjila osnivanjem ZSM.

## LITERATURA

1. Bel, G. Warner, M. E. (2015) „Inter-Municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence“, *Public Administration* Vol. 93, No. 1, 52–67
2. Beerl, I., Yuval, F. (2015) „New Localism and Neutralizing Local Government: Has Anyone Bothered Asking the Public for Its Opinion?“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 25, Issue 2, 623-653
3. Beerl, I., Zaidan, A. (2021) „Merging, disaggregating and clustering local authorities: do structural reforms affect perceptions about local governance and democracy?“ *Territory, Politics, Governance*, 1-26
4. Dujmović Bocka, J., Romić, D. (2022) „Role of youth councils in local governance“, *U: Proceedings of 11th International Scientific Symposium Region, Entrepreneurship, Development*, Osijek: Ekonomski fakultet Osijek, 157-173

---

<sup>13</sup> (S 61) I tu vidim po našem prostorno ne možemo...kako bi rekao... kvaliteta udruge, količine sadržaja bi porasla kad bi imali prostor i to nam je ko udruzi najveća prepreka za dalje.



5. Ebinger, F., Kuhlmann, S., Bogumil, J. (2018) „Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation, Local Government Studies“, 1-24,  
[file:///C:/Users/kor123/Downloads/Territorial\\_reforms\\_in\\_Europe\\_effects\\_on\\_administr%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/kor123/Downloads/Territorial_reforms_in_Europe_effects_on_administr%20(1).pdf), 9.7.2022.
6. Feiock, R. C. (2013) „The Institutional Collective Action Framework“, The Policy Studies Journal, Vol. 41, No. 3, 397-425
7. Fekete, E.G., Lados, M., Pfeil, E., Szoboszlai, Z. (2002) „Size of Local Government. Local Democracy and Local Service Delivery in Hungary“, U: Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe, Budapest: Open Society Institute, 30-100
8. Ford, R. T. (1999) „Law's territory (A History of Jurisdiction)“, Michigan Law Review, Vol. 97, Issue 4, 843-930
9. Kersting, N., Caufield, J., Nickson, R. A., Olowu, D., Wollmann, H. (2009): Local Governance Reform in Global Perspective, VS Verlag für Sozialwissenschaften
10. Kling, J., Niznansky, V., Pilat, J. (2002) „Separate Existences Above All Else – Local Self-Governments and Service Delivery in Slovakia“, U: Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe, Budapest, Open Society Institute, 105-166
11. Koprić, I. (2012a) „Lokalna samouprava u Hrvatskoj: pokvarena igračka u rukama politike“, Prvi forum za javnu upravu. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung and Institute of Public Administration, 7-27
12. Koprić, I. (2012b) „Consolidation, Fragmentation and Special Statuses of Local Authorities in Europe“, HKJU – CCPA, god 12 (2012), br. 4, 1175-1196
13. Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V. (2016) „Local Government and Local Public Services in Croatia“, U: Public and Social Service in Europe: From Public and Municipal to Private Sector Providing, Palgrave Macmillan, 201-215
14. Ladner, A., Keuffer, N. and Baldersheim, H. (2015) „Local Autonomy Index for European countries (1990-2014)“, Release 1.0.,  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/self\\_rule\\_index\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/self_rule_index_en.pdf)  
29.8.2019
15. Mackie, I., Zhijs, N. (2021) „Approaches to tackling fragmentation of local government“, European Commission, 2021,  
<https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ht0521233enn.en.pdf>, 8.7.2022.
16. Montin, S. (2000) „Fragmentation and Coordination: The changing role of local government in Sweden“, Public Management, Vol. 2, Issue 1, 1-23
17. Pratchett, L. (2004) „Local Autonomy, Local Democracy and the „New Localism“, Political studies, Vol. 52, 358-375
18. Pusić, E. (1985): Upravni sistemi, Knjiga 1, Zagreb, Grafički zavod Hrvatske
19. Pusić, E. (2002): Nauka o upravi, Zagreb, Školska knjiga
20. Romić, D., Dujmović Bocka, J. (2022) „Strengthening the Activities of Youth Associations in the European Environment – Certain Legal and Social Matters“, U: The Recovery of the EU and Strengthening the Ability to New Challenges – Legal and Economic Aspects. Vol. 6, 430-452

21. Reingewertz, Y., Serritzlew, S. (2019) „Special issue on municipal amalgamations: guest editors' introduction“, *Local Government Studies*, 45:5, 603-610
22. Swianiewicz, P (2002) „Is There a Third Way Between Small yet Ineffective and Big yet Less Democratic? Comparative Conclusions and Lessons Learned“, U: *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest: Open Society Institute, 293-325
23. Swianiewicz, P. (2022) „Recent Local Government Reforms in Eastern Europe“, U: *Prilika ili prijetnja? Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*, Zagreb: Hanns Seidel Stiftung i Ekonomski institut Zagreb, 17-40
24. Tavares, A. F., Rodrigues, M. (2015) „The Economic and Political Impacts of Top-Down Territorial Reforms: The Case of Sub-city Governments“, *Local Government Studies*, Vol. 41, No. 6, 956-976
25. Wollmann, H. (2011) „Reorganizing Local Government: Between Territorial Consolidation and Two-tier Intermunicipality“, *HKJU – CCPA*, god. 11., br. 3, 681-706
26. Wollmann, H. (2016) „Public and Social Service in Europe: From Public and Municipal to Private Provision – And Reverse?“ U: *Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Sector Provision*, Palgrave Macmillan, 313-334
27. Godišnje izvješće o praćenju provedbe Zakona o savjetima mladih u 2020. godini, dostupno na:  
<https://demografijaimladi.gov.hr/UserDocsImages/Broshure/Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20pra%C4%87enju%20provedbe%20Zakona%20o%20savjetima%20mladih%20u%202020.%20godini.pdf>, 8.8.2022.
28. Nacionalni plana oporavka i otpornost 2021. – 2026.  
<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2021/srpanj/29%20srpnja/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%2C%20srpanj%202021..pdf>, 14.2.2022.
29. Zakon o savjetima mladih, Narodne novine broj 41/2014

**OBLICI IZRAVNOG SUDJELOVANJA I ODLUČIVANJA GRAĐANA U  
LOKALNOJ SAMOUPRAVI S POSEBNIM OSVRTOM  
NA LOKALNI REFERENDUM**

**FORMS OF DIRECT PARTICIPATION AND DECISION-MAKING OF CITIZENS  
IN LOCAL SELF-GOVERNMENT WITH SPECIAL REFERENCE  
TO THE LOCAL REFERENDUM**

**Domagoj Rožac, mag. iur., pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

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

**Sažetak**

Kroz rad autor je primjenom analize i sinteze odredbi pozitivnopravnih izvora u tuzemstvu utvrdio osnovne pojmove izravnog sudjelovanja građana putem odlučivanja u lokalnoj samoupravi. Navedeno se ogleda kao komplementarni proces na razini hrvatskog pravnog okvira lokalne i regionalne (područne) samouprave uređene kroz nekoliko oblika direktnog sudjelovanja i odlučivanja građana. Nastavno isti se treba sagledati kroz lokalni referendum i referendum za opoziv, pri čemu je autor primijenio metodu deskripcije, dedukcije, indukcije te normativno-dogmatske metodu u cilju razlaganja osnovnih osnovni pojmovi lokalnog referenduma. Opisanim postupanjem razloženi su pojmovi kao što su: postupak, pretpostavke za raspisivanje referenduma te odluka donesena putem referenduma. Povod izradi rada bio je približavanje instituta lokalnog referenduma, kao oblika neposredne demokracije javnosti. U konačnici autor u radu želeći utvrditi je li dosadašnje pravno pitanje instituta izravne demokracije dovoljno efikasno te postoji li potreba za njegovom izmjenom.

**Ključne riječi:** *oblici izravne demokracije, lokalni referendum, inicijativa, odlučivanje.*

**Abstract**

Through the paper, the author, by applying the analysis and synthesis of the provisions of positive legal sources in the country, determined the basic concepts of direct participation of citizens through decision-making in local self-government. The above is reflected as a complementary process at the level of the Croatian legal framework of local and regional (area) self-government regulated through several forms of direct participation and decision-making by citizens. Further, it should be viewed through the local referendum and recall referendum, where the author applied the method of description, deduction, induction and normative-dogmatic method in order to break down the basic concepts of the local referendum. In the described procedure, terms such as the procedure itself, assumptions for calling a referendum and decisions made through a referendum are explained. The reason for creating the work was to approach the institution of local referendum as a form of direct democracy to the public. In the end, the author, wanting to determine whether the current legal issue of the institute of direct democracy is efficient enough, answers the question whether there is a need to change it.

**Keywords:** *forms of direct democracy, local referendum, initiative, decision-making.*

## 1. UVOD

Radi potpunog razjašnjenja svih relevantnih oblika neposredne demokracije, koji se ogleda kroz iskazivanja volje građana vezano uz užu i širu zajednicu, potrebno je istu sagledati kroz prizmu pravnog uređenja putem Ustava RH odnosno kroz zakonodavni okvir. Neposredne demokracije koja se provodi putem instituta referendumu potrebno je razlikovati po kriterijima, među kojima je svakako potrebno navesti širinu populusa tj. pripadnika određene zajednice koja može odlučivati neposrednim putem na referendumu (Lauc, 2014.).

Prethodnu navedeno treba dovesti u vezu sa referendum na razini cijele države koji podrazumijeva neposrednost pri odlučivanju cjelokupnog građanstva pa samim time svih birača pojedine države. Radi čega se vrši usporedba „državnog referendumu“ sa „lokalnim referendumom“ te se samim time odgovara na pitanje „Odlučuje li se referendumskim pitanjem donošenje, izmjena ili dopuna ustava, zakona ili općeg akta?“, te na pitanje ukoliko se radi o državnom referendumu „Je li isti ustavotvorni odnosno zakonodavni referendum?“. Nastavno kroz raniju usporedbu dolazi se do poredbe odluka proizašlih iz pojedine vrste referendumu u odnosu njezinu posljedicu, zbog čega je potrebno razlikovati savjetodavni od obvezujućeg referendumu.

Referendum savjetodavnog tipa upućuje građane o ključnim ili bitnim područjima za državu, okruženje te lokalnu sredinu, dok obvezujući tip referendumu za posljedicu ima obigatornost provođenja tako izglasane odluke po pojedinom tijelu središnje, regionalne (područne) i lokalne razine vlasti. Od preostalih pojavnih oblika neposrednog ili osobnog sudjelovanja građana u izvršavanju jedne od razina vlasti, potrebno je navesti: zborove građana, predstavke građana, imenovanja građana u odbore i povjerenstva predstavničkog i izvršnog tijela te sudjelovanja u tzv. Ad hoc savjetovanjima putem javne rasprave i u građanskim inicijativama.

Kao najprikladniji oblik neposredne demokracije tj. sudjelovanja birača – građana kroz donošenje odluke je lokalni referendum (Koprić i Manojlović, 2013) (Blagojević i Tucak, 2021). Predmetnim se pruža dodatna mogućnost sudjelovanja građana prilikom stvaranja pojedine odluke, neovisno o tome na kojoj razini vlasti se referendum provodi, a sve sukladno zakonskoj proceduri. Ukoliko bi birači pokretali inicijativu s ciljem raspisivanja referendumu prethodno je potrebno nespornim utvrditi koju vrstu referendumu žele pokrenuti te kako je pozitivnopravnim izvorima propisana procedura.

Podaci koji se moraju odrediti su: broj potpisa koji je potreban skupiti, vremensko razdoblje prikupljanja istih, prostorno određenje na kojima se navedeni potpisi trebaju skupljati, procedura njihova prikupljanja, način provjere istinitosti i istoznačnosti potpisa u odnosu na bazu podataka sadržajnom u jedinstvenom registru osoba (Tropina Godec, 2018.).

Po određenju osnovnih pojmova, iste je potrebno podvesti pod pravno uređenje kroz Ustav RH te Zakon o referendumu i drugim oblicima osobno sudjelovanja u obavljanju državne i lokalne i područne (regionalne) samouprave<sup>1</sup>. Iz Ustava RH proizlazi, kako referendum o prijedlogu promjene: Ustava, zakona ili pitanja koji se tiče njegovog obuhvata, može raspisati Hrvatski

---

<sup>1</sup> „Narodne novine“, broj: 33/1996., 92/2001., 44/2006., 58/2006., 69/2007., 38/2009., 100/2016. i 73/2017., dalje: Zakon o referendumu.

sabor temeljem članka 87. Ustava RH<sup>2</sup>. O istom pitanju Vlada može predložiti raspisivanje referenduma Predsjedniku Republike koji tek po supotpisu premijera ima pravo raspisati referendum. U slučaju kada bi birači htjeli da hrvatski sabor raspiše referendum s ciljem promjene Ustava ili o pitanju ključnom za jedinstvenost, opstojnost Republike Hrvatske, onda je potrebno da skupi potpis 10% od ukupnoga broja birača u Republici Hrvatskoj. Na prethodno navedenom referendumu odlučuje se većinom birača koji su pristupili referendumu sukladno članku 87. stavku 4. Ustava RH. Ukoliko bi bila izglasana odluka na referendumu toga tipa ista je obvezujuća po članku 87. stavku 5. Ustava RH.

Ustava RH i to člankom 128. stavkom 3. propisano je kako građani mogu neposredno sudjelovati u postupku upravljanja poslovima na lokalnoj razini kroz referendum, zbor i ostale pojavne oblike neposredne demokracije. Sam postupak provedbe lokalnog i državnog referenduma uređen je Zakonom o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje: Zakon o referendumu), kojim su propisani i preostali pojavni oblici sudjelovanja građana – birača u izvršavanju lokalne, područne i centralne – središnje vlasti.

Osnovni pojam – referendum određen je istoimenim zakonom i to kao oblik neposrednog odlučivanja punoljetnih građana pri izvršavanju državne vlasti o pitanjima određenih Ustavom RH te o pitanjima iz djelokruga Jedinica lokalne samouprave (dalje: JLS), Jedinica područne (regionalne) samouprave (dalje: JLP(R)S) propisanih zakonom odnosno statutom. Pitanja koja se odnose na lokalni referendum potanko su određena odredbama Zakona o referendumu o kojima će se autor više baviti u slijedećim poglavljima rada.

## 2. LOKALNI REFERENDUM

Lokalni referendum se u znanstveno-stručnim krugovima, opisuje kao jedan od glavnih, a moguće i najprimjerenijih pojava oblika izravne demokracije građana – birača kroz izjašnjavanje o prijedlogu odnosno odluci bitnoj za lokalnu sredinu (Blagojević i Tucak, 2021) (Koprić i Manojlović, 2013).

Nadovezujući se na prethodno, potrebno je razlikovati obvezujući od fakultativnog referenduma. Prethodno na način da se utvrdi postoji li pravna norma koja propisuje obvezu raspisivanja referenduma o pojedinom pitanju, zatim kada se ona pojavi te postoji li pravna norma koja uređuje mogućnost raspisivanja referenduma po točno određenom predlagачu.

Ovisno o tome je li odluka donesena na referendumu obvezujuća ili fakultativna, potrebno je razlikovati obvezujući od savjetodavnog referenduma. Isto tako, razlikujemo referendum kojim se odlučuje o aktu – odluci, koju predstavničko tijelo nije donijelo te u odnosu na referendum kojim se odlučuje da li će pojedini akt – odluka ostati na pravnoj snazi i nastavno (Tolo, 2022) (Tropina Godec, 2018 i 2016).

Postupak raspisivanja lokalnog referenduma po Zakonu o referendumu i statuta, može predložiti minimalno 1/3 članova općinskog ili gradskog vijeća, načelnik, gradonačelnik, župan te 20% ukupnog broja birača JLS ili JP(R)S u kojoj se predlaže raspisivanje referenduma,

<sup>2</sup>“Narodne novine“, broj: 56/1990., 135/1997., 113/2000., 28/2001., 76/2010. i 5/2014., dalje: Ustav RH.

sukladno članku 24.a Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>3</sup>(dalje: ZLP(R)S). U slučaju da je prijedlog za raspisivanje referenduma predložila 1/3 članova općinskog ili gradskog vijeća; načelnik, gradonačelnik ili župan, odnosno u slučaju da je većina vijećnika mjesnih odbora, gradske četvrti ili gradskih kotareva na području općine, grada ili Grada Zagreba, onda se predstavničko tijelo mora izjasniti po zaprimljenom prijedlogu. Kada bi predstavničko tijelo izjasnilo pozitivno o zaprimljenom prijedlogu, isto je dužno donijeti odluku kojom raspisuje referendum u roku 30 dana od kada je zaprimilo prijedlog po članku 24.a ZLP(R)S. Predmetna odluka donosi se većinom glasova svih članova predstavničkog tijela. U slučaju kada raspisivanje referenduma predloži 20 % ukupnog broja birača – građana pojedine JLS i JP(R)S, predstavničko tijelo je dužno dostaviti središnjem tijelu državne uprave nadležnom za lokalnu i područnu samoupravu zaprimljeni prijedlog u roku od 30 dana od primitka istoga po članku 24.a ZLP(R)S. Središnje tijelo će u daljnjem roku 60 dana od primitka prijedloga odlučiti o ispravnosti istoga tj. ispitati je li isti podnesen od propisanog broja birača JLS i JP(R)S, kao i to da li je pitanje sukladno zakonu. Svoju odluku Središnje tijelo dostavlja predstavničkom tijelu. U slučaju kada središnje tijelo svojom odlukom utvrdi, da je prijedlog ispravan onda je predstavničko tijelo dužno raspisati referendum u roku 30 dana od zaprimanja odluke, a u protivnom središnje tijelo će odlukom utvrdi da prijedlog nije ispravan. Protiv odluke kojom je utvrđeno da prijedlog nije ispravan, nije omogućena podnošenje žalbe, već je omogućeno pokretanje upravnog spora pred Visokim upravnim sudom RH (dalje: VUS RH). Pravo sudjelovanja na referendum mogu ostvariti građani koji imaju prebivalište na području JLS ili JP(R)S na kojem se isti provodi, a da su pri tome upisani u popis birača po članku 24.a stavku 5. ZLP(R)S.

## **2.1. Prikupljanje potpisa, zakonitost samog pitanja te provjera potpisa**

Potrebno je navesti da bi državljanin Republike Hrvatske stekao biračko pravo propisano člankom 45. Ustava RH, prvenstveno treba navršiti 18 godina. Nakon navršene dobne granice, građanin stječe opće i jednako biračko pravo za izbore u Europski parlament, Hrvatski sabor i Predsjednika Republike Hrvatske, ali i pravo sudjelovanja u postupku odlučivanja na Referendumu sukladno članku 45. stavku 3. Ustava RH.

Postupak održavanja samog referenduma, propisan je Zakonom o referendumu, s tim da je člancima od 8.a do 8.g istoga zakona uređen je postupak izjašnjavanja birača vezanog za raspisivanje referenduma koje se osim na državni imaju primijeniti i na lokalni referendum. Prethodne odredbe, uređuju pravila na osnovu kojih, građani-birači koji imaju namjeru inicirati postupak izjašnjavanja o potrebi za raspisivanjem lokalnog referenduma, navedeni organizirali i proveli (Tropina Godec, 2018).

Prvo navedenim člankom Zakona o referendumu, Zakonodavac je pobrojao područja po važnosti o kojima se može raspisati državni referendum, među kojima su: promjena Ustava Republike Hrvatske, prijedlog zakona ili drugog pitanju iz djelokruga Hrvatskoga sabora ili pitanja za koja drži da su važna za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike Hrvatske.

---

<sup>3</sup> „Narodne novine“, broj: 33/2001., 60/2001., 129/2005., 109/2007., 36/2009., 125/2008., 36/2009., 150/2011., 144/2012., 123/2017., 98/2019. i 144/2020.

Člankom 24. stavkom 2. ZLP(R)S Zakonodavac je propisao područja iz kojih se može raspisati lokalni referendum pa se tako navodi: promjena statuta, donošenje općeg akta ili drugog pitanja iz djelokruga predstavničkog tijela, ali i o pitanjima koja su jasno propisana zakonom te statutom.

Ukoliko bi se iskazala volja za raspisivanjem referenduma iz navedenih područja, obvezno je osnovati organizacijski odbor, radi izjašnjavanja građana-birača te kako bi se zatražilo raspisivanje referenduma.

Nakon što se osnovan ranije navedeni odbor, potrebno je donijeti odluku radi pristupa izjašnjavanja građana o prijedlogu za raspisivanje referenduma. Odluka se treba sastojati od svima jasnog i složenog pitanja, na ime kojeg se predlaže raspisivanje referenduma zajedno sa rokom ne dužim od 15 dana, unutar kojeg će biti izvršeno sakupljanje potpisa po članku 8.b Zakona o referendumu (Tropina Godec, 2016) (Tolo,2022). Glede pitanja mjesta na kojem se građani-birači mogu izjasniti o prethodnom pitanju, Zakonodavac je odredio da isto može biti svako prikladno mjesto koje mora biti u skladu sa odlukom JLS. S tim da je u navedenom slučaju Odbor u obvezi prijaviti svako tako mjesto, mjesno nadležnoj policijskoj upravi 5 dana prije samog izjašnjavanja. Predmetna mjesta potrebno je označiti, tako da ista budu uočljiva, a pri tome ista ne smiju sadržavati obilježja RH. Nadalje pojedino mjesto treba sadržavati uvezani popis na kojem se nalazi jasno određeno pitanje za koje se predlaže raspisivanje referenduma s tim da je svaki vodoravan red mora biti označen brojem i odijeljen. Iz svega do sada navedenog nesporno je, kako se punoljetni građani-birači prilikom izjašnjavanja o zahtjevu za raspisivanjem referenduma pristupanjem na točno određeno mjesto, moraju u uvezani popis unijeti svoje osobne podatke (osobno ime i OIB) te vlastoručno se potpisati, sve sukladno članku 8.e Zakona o referendumu (Blagojević i Tucak, 2021) (Kostadinov, 2015). Prethodno izjašnjavanje, moguće je izvršiti samo jednom, istovjetno kao i prilikom održavanja pojedinih izbora za: Hrvatski sabor, Predsjednika RH i Lokalne izbore.

Protekom roka za sakupljanje potpisa, popisi se dostavljaju Odboru, a nakon čega isti izvršava provjeru je li postupak proveden po Zakonu. Pri tome je potrebno naglasiti kako Zakonom o referendumu nije određeno tko za račun Odbora sudjeluje u samom prikupljanju potpisa. Ukoliko je 20% od ukupnog broja građana-birača u JLP(R)S predložilo raspisivanje referenduma, onda je predsjednik predstavničkog tijela u obvezi tako zaprimljen prijedlog dostaviti tijelu državne uprave nadležnom za lokalnu i regionalnu samoupravu u roku 30 dana od primitka prijedloga.

Po zaprimanju prethodnog prijedloga, tijelo državne uprave treba u daljnjem roku 60 dana od primitka prijedloga utvrditi ispravnosti istoga na način da odgovori na slijedeća pitanja: „Je li zaprimljen prijedlog podneseno od potrebnog broja birača-građana JLP(R)S?“ te „Je li postavljeno pitanje sukladno Zakonu?“. Ukoliko se utvrdi kako je sve sukladno Zakonu, onda predstavničko tijelo mora u roku 30 dana od primitka predmetne odluke donijeti odluku o raspisivanju referenduma (Blagojević, Tucak, 2021). Ukoliko bi došlo do ne postupanja u zakonskom roku, to bi za posljedicu imalo raspuštanje predstavničkog tijela od strane Vlade RH i to po prijedlogu tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu sukladno članku 84. točki 6. ZLP(R)S. Opisanim postupanjem je onemogućeno postupanje protivno volji birača-građana. Ako bi središnje tijelo državne uprave utvrdilo, kako

prijedlog nije ispravan odnosno nije podnesen po zakonom propisanom broju birača JLP(R)S, onda navedeno tijelo mora donijeti odluku protiv koje nije dopuštena žalba, ali je omogućeno pokretanje upravnog spora pred VUS RH.

Pri ocjenjivanju, je li pojedino pitanje po svome sadržaju sukladno zakonu, središnje tijelo prije odlučivanja o referendumskom pitanju treba utvrditi odnosi li se isto na područje regulirano lex specialisom te ukoliko se isto odnosi na područje propisano posebnim zakonom, onda mora zatražiti mišljenje nadležnih tijela državne uprave iz čijeg djelokruga je primjena i nadzor nad primjenom pojedinog lex specialisa, sukladno članku 19., 19.a i 20. ZLP(R)S.

Po pribavljenom mišljenju, provjeri broja potpisa te je li pitanje sukladno zakonu, središnje tijelo državne uprave nadležno za JLP(R)S, odlučuje je li pitanje ispravno ili nije (Tropina Godec, 2016) (Blagojević i Tucak, 2021).

Sve do sada navedeno treba dovesti u vezu sa člankom 30. i 30.a Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj<sup>4</sup>, kojima odredbama je međuostalom propisana mogućnost promjene područne pripadnosti naselja, izdvajanje naselja iz sastava jedne jedinice lokalne samouprave i pripajanje drugoj jedinici po prijedlogu predstavničkog tijela JLS, odnosno jedne trećine građana s prebivalištem na području naselja za koja se predlaže promjena. Nadalje, propisana je mogućnosti dobrovoljnog spajanja dviju JLS na način da Odluku donosi predstavničko tijelo većinom glasova svih članova, po prethodno pribavljenom mišljenju građana birača s područja JLS. Iz čega proizlazi kako bi na lokalnom referendumu, moglo biti postavljeno pitanje upravo iz prethodno navedenog područja tj. radi dobrovoljnog spajanje dviju JLS.

## **2.2. Raspisivanje te provedba referenduma**

U slučaju ispunjenja prethodno navedenih postupovnih odredbe i uvjeta, predstavničko tijelo pojedine JLP(R)S odlukom će raspisati lokalni referendum sukladno članku 24.a stavku 3. ZLP(R)S (Blagojević, Tucak, 2021).

Odluka kojom se raspisuje referendum mora sadržavati slijedeće elemente: naziv tijela zaduženog za raspisivanje istoga, za koje se područje raspisuje, ukaz o kojem aktu se na referendumu odlučuje to jest ukaz o pitanju/-ima o kojem/-ima će birači-građani na referendumu odlučivati, obrazloženje samog pitanja ili akta, radi kojeg se raspisuje referendum, referendumsko pitanje/-a, točnije prijedlog ili više njih o kojima će odluku donositi birači-građani te posljednje, a ne manje bitno vrijeme kada će se referendum održati, sve temeljem članka 9. Zakona o referendumu. Sama odluka o raspisivanju lokalnog referenduma treba se objaviti u: službenom glasilu one jedinice lokalne samouprave/područne (regionalne) samouprave za područje na kojem se raspisuje referendum, lokalnom dnevnom tisku/digitalnom mediju te ostalim sredstvima priopćenja ili na drugi prikladan način po članku 10. stavku 2. Zakona o referendumu (Tropina Godec, 2016) (Tolo, 2022).

---

<sup>4</sup> "Narodne novine", broj: 86/2006., 125/2006., 16/2007., 46/2010., 95/2008., 145/2010., 37/2013., 44/2013., 45/2013. i 110/2015.



Lokalni referendum se može održati ukoliko je od objave odluke o raspisivanju navedenog prošlo najmanje dvadeset do najviše četrdeset dana sukladno članku 11. Zakona o referendumu. Tijela zadužena za provedbu lokalnih referenduma su povjerenstvo te odbori za provedbu glasovanja na navedenom. Dok je sam postupak i način imenovanja članova prethodno navedenih tijela u općinama, gradovima i Gradu Zagrebu, propisan je člankom 14. Zakon o referendumu.

Nadalje istim zakonom propisane su slijedeće zadaće Povjerenstva za provedbu referenduma: određivanje glasačkih mjesta, imenovanje članova odbora najkasnije 8 dana prije samog održavanja referenduma, zatim određuje vrijeme glasovanja, vrši tehničke pripreme radi provedbe referenduma, nadzire provodi li se referendum sukladno zakonu, zatim utvrđuje i proglašava rezultate referenduma te druge poslove sukladno članku 23. Zakona o referendumu. Zadaća Odbora po članku 25. Zakona o referendumu je nadziranje i osiguravanje zakonitost postupka glasovanja kao i njegovu tajnost (Blagojević i Tucak, 2021). Procedura vezana uz provedbu lokalnog referenduma podrazumijeva glasovanje na točno određenim glasačkim mjestima JLP(R)S, koja će Povjerenstvo odrediti, javno objaviti te utvrditi koji birači-građani pripadaju kojem glasačkom mjestu s obzirom na izvadak iz popisa birača i to najkasnije 5 dana prije ranije određenog vremena održavanja referenduma po članku 26. Zakona o referendumu. Glasovanje na referendumu provodi se putem glasačkog listića, označenog službenim pečatom, radi sprječavanja krivotvorenja ili zloupotrebe, koji sadržava pitanje/-a ili prijedlog/-e, na koje birač-građanin treba odgovoriti.

Samo referendumsko pitanje, mora biti tako složeno da građanin-birač može odgovoriti da li je „za“ ili „protiv“ prijedlog iliti da na nedvojbena način može izabrat jedno od ponuđenih prijedloga. Onda kada se na referendum odlučuje o nekom pitanju glasači će listić sadržavati dva moguća odgovora „za“ i „protiv“, a onda kada se odlučuje o više prijedloga birač-građanin će na listiću imati ponuđeno više prijedloga te će morati zaokružiti redni broj prijedloga za koji glasa.

### **2.3. Referendumska odluka i njegovi troškovi**

Kako bi odluka na lokalnom referendumu bila donesena, ona mora biti izglasana voljom većine birača-građana koji su glasovali uz uvjet da je istome pristupila većina od ukupnog broja birača evidentiranih u popisu birača JLP(R)S područja za koje je raspisan lokalni referendum. Tako izglasana odluka obvezujuća je za predstavničko tijelo JLP(R)S, izuzev ako je takova odluka donesena na savjetodavnom referendumu (Tropina Godec,2016).

Na postupak utvrđivanja rezultata lokalnog referenduma treba se primijeniti članak 43. Zakona o referendumu, kojim je propisano da se rezultati glasovanja utvrđuju na osnovu sljedećih parametara: ukupnog broja birača-građana upisanih u popise birača te ukupnog broja građana-birača koji su glasovali na referendumu, ukupnog broja nevažećih glasačkih listića, ukupnog broja glasačkih listića na kojima je zaokruženo „za“ te ukupnog broja glasačkih listića na kojima je zaokruženo „protiv“, kao i ukupnog broja glasačkih listića za svaki pojedini prijedlog (Tolo,2022). Povjerenstvo za provedbu referenduma utvrđuje rezultate glasovanja putem izvješća, koje dostavlja predstavničkom tijelu JLS/JP(R)S te objavljuje odluku koja je donesena po održanom lokalnom referendumu u službenom glasilu JLS/JP(R)S te ostalim sredstvima

javnog priopćenja. Onda kada JLS nema službeno glasilo odluka se ima objaviti u službenom glasilu one JP(R)S u kojoj je proveden navedeni referendum.

Proračunom one JLS/JP(R)S u kojoj se provodi referendum, osiguravaju se novčana sredstva za njegovu provedbu sukladno članku 47. Zakona o referendumu. Svaki od član povjerenstva za provedbu referenduma ima pravo na novčanu naknadu, koju za predsjednika odnosno članove povjerenstva određuje JLS/JP(R)S.

### **3. LOKALNI REFERENDUM KROZ PRAKSU**

Pregledavanjem niza dostupnih podataka, može se izvesti zaključak kako se lokalni referendum provodi rijetko ili vrlo rijetko te da podaci o provedenim referendumima u glasilima JLS/JP(R)S praktički ne postoje. Budući podaci o svim do sada provedenim lokalnim referendumima nisu objavljeni na jednom mjesto, to je gotovo nemoguće provesti statističku usporedbu po tri osnovna parametra: „Tko je predlagatelj referenduma?“, „Je li referendum bio vezan uz komunalna ili neka druga pitanja iz djelokruga JLS/JP(R)S?“.

Stoga se po izvedenom uvidu u dosada provedena istraživanja i prikupljene statističke podatke, navode i uspoređuju zaključci tih autora:

- Milošević (2013) je analizirajući prikupljene podatke zaključio kako se lokalni referendumi sporadično provode te kako su isti uglavnom pokretani po predstavničkom tijelu JLS/JP(R)S, a iznimno po građanima te da u većini slučajeva isti nisu uspjeli, radi nedovoljne izlaznosti birača-građana;
- Dok su Manojlović Toman i Vukojičić Tomić (2018.) u analizi podataka prikupljenih te uspoređenih sa Miloševićevim podacima, izveli zaključak kako je u vremenskom razdoblju od 1999. (1. lokalni referendum) sve do 2018. provedeno 17 lokalnih referenduma, a da se pri tome ograđuju navodeći kako postoji mogućnost da je broj održanih referenduma i veći, ali da je navedeno nemoguće utvrditi. Prethodno iz razloga, što ne postoji jedinstveno mjesto objavljivanja podataka o raspisanim i provedenim lokalnim referendumima te je tako dobivene podatke potrebno dovesti u vezu sa činjenicom da su svega 3 referenduma pokrenuta po prijedlogu birača-građana, a da je od ukupno 17 njih svega 3 imalo potrebnu izlaznost birača-građana. Posljednje, a ne manje bitno potrebno je navesti kako su posljednje navedena referendumska pitanja bila vezana uz komunalna pitanja i to: sprječavanja izgradnje odlagališta otpada, kompostane i termoelektrane.

### **4. REFERENDUM ZA OPOZIV IZVRŠNOG ČELNIKA JLP(R)S**

Kao drugi pojavni oblici neposrednog odlučivanja i sudjelovanja građana potrebno je navesti referendum za opoziv izvršnog čelnika JLP(R)S tj. općinskih načelnika, gradonačelnika i župana. U cilju približavanja ovog oblika referenduma potrebno je navesti kako je Zakonodavac uredio da se isti može raspisati: upućivanjem prijedloga od strane dvadeset posto od ukupnog broja građana-birača u JLS ili JP(R)S, ovisno u kojoj jedinici se traži opoziv čelnika JLP(R)S zatim upućivanjem prijedlog podnesen od strane dvije trećine predstavničkog tijela sukladno članku 40.b ZLP(R)S (Blagojević i Tucak,2021).

Slijedom navedenog potrebno je razlikovati jedan od drugog načina pokretanja postupka raspisivanje referenduma za opoziv i to zato što, u slučaju kada to traži 20% građana-birača JLP(R)S, onda predstavničko tijelo mora raspisati referendum ukoliko je prikupljen dovoljan broj valjanih potpisa. Dok u slučaju kada referenduma za opoziv predlaže dvije trećine članova predstavničkog tijela, onda predstavničko tijelo sukladno članku 40.b stavku 4. ZLP(R)S samostalno odlučuje hoće li takav prijedlog usvojiti ili neće (Smerdel,2020). Iz navedene zakonske norme proizlazi kako će se u slučaju da referendum zatraži 2/3 članova predstavničkog tijela isti i raspisati. S tim u vezi, potrebno je navesti kako je zabranjeno raspisivanje referenduma za opoziv čelnika JLP(R)S u vremenskom razdoblju 6 mjeseci od održanih izbora te u godini u kojoj se održavaju izbori za načelnika, gradonačelnika i župana, po članku 40.b stavku 6. ZLP(R)S.

Postupak raspisivanja referendum za opoziv je jednak kao i postupak za raspisivanje lokalnog referenduma po prijedlogu dvadeset posto svih građana-birača JLS/JP(R) temeljem popisa birača. S tim da postoji ključna razlika između navedenih oblika referenduma koja se odnosi na donošenje odluke. Naime, kod lokalnog referenduma da bi odluka bila donesena moraju biti ispunjena kumulativno dva uvjeta: da je odluka izglasana voljom većine birača-građana koji su glasovali te da je istome pristupila većina od ukupnog broja birača iz popisa birača JLP(R)S. Dok je kod referenduma za opoziv čelnika JLP(R)S potrebno ispunjenje kumulativno slijedeća dva uvjeta: da se na referendumu izjasnila većina građana-birača koji su glasovali, a da pri tome ta većina nije manja od jedne trećine ukupnog broja građana-birača evidentiranih u popisu birača JLS/JP(R)S po članku 40.c ZLP(R)S.

## 5. ZAKLJUČAK

Instituti navedeni ovim radom višekratno su mijenjani sve s ciljem poboljšanja pravnog okvira temeljem kojih se lokalni referendum i referendum za opoziv čelnika jedinice prilagođava potrebama birača-građana. Iz analize statističkih podataka o provedenim referendumima na lokalnoj razini, jasno proizlazi kako su se u praksi oba oblika referenduma rijetko raspisivala, a još rjeđe su ostvarili dovoljan broj potpisa, kako bi se donijela odluka povodom postavljenog pitanja. Iz čega je Autor izveo slijedeće pitanje: Postoji li uzročna veza između uvjeta o postotku birača koji moraju potpisati inicijativu i prijedlog kako bi se uopće raspisao referendum, kako bi se moglo pristupiti glasanju na referendumu da bi u konačnici mogli koristiti svoje pravo neposredne demokracije s ciljem izglasavanja referenduma? Iako je praktički nemoguće doći do svih podataka vezanih o provedene referendumske inicijative te je stoga nemoguće iznijeti sveobuhvatan odgovor, no iz do sada prikupljenih podataka može se zaključiti da je donja granica koje je potrebnih potpisa birača za raspisivanje referenduma očito postavljenja-određena previsoko tj. ista je jednostavno u zakonskom roku ne ostvariva. Kao drugo pitanje nameće se samo od sebe: Jesu li rokovi kojim se određuju pojedene faze referenduskog postupka pravilno uređene? Prethodno, zato što je po trenutno važećem zakonskim uređenjem, vrijeme koje može proći od faze zaprimanja prijedloga po 20% birača JLP(R)S kojom se predlaže raspisivanje referenduma do faze održavanja samog referenduma, iznosi 160 dana. Navedeno vremensko razdoblje dobiva se jednostavnom aritmetičkom operacijom zbrajanja: roka za predaju prijedloga od 30 dana, sa rokom za utvrđivanje ispravnosti podnesenog prijedloga od 60 dana, sa rokom za raspisivanje referenduma od 30

dana te sa rokom koji određuje vrijeme potrebno od objave odluke o raspisivanju referenduma do dana održavanja referenduma od 40 dana. U svakom slučaju nesporno je kako građani-birači imaju pravo u svakom trenutku preispitati pojedinu odluku i predlagati izmjene i donošenje novih odluka u svojoj lokalnoj sredini, a u cilju poboljšavanja uvjeta života u pojedinoj JLS/JP(R)S pa tako i opozvati načelnika, gradonačelnika, župana i njihove zamjenike.. Prethodno u konačnici podrazumijeva i pravo građana-birača da postave pitanje o: promjeni područne pripadnosti naselja, izdvajanje naselja iz sastava jedne JLS te pripajanje njihovoj JLS, kao i žele li da se njihova JLS dobrovoljno spoji s drugom JLS.

Isto tako nesporno, kako je Zakonodavac sa svakom izmjenom i dopunom ZLP(R)S pokušao poboljšat referendumski postupak, no jednu bitnu stavku izmjene i dopune Zakona do sada nisu zahvatile, a odnosi se na mjesto objavljivanja referendumske inicijative. Sukladno svemu navedenom, možda bi Zakonopisac trebao razmisliti o tome da propiše obvezu kojom se sve referendumske inicijative moraju objaviti na jednom mjestu/jednoj bazi podataka pri središnjem tijelu državne uprave nadležnom za lokalnu i područnu samoupravu. Posljednje, a ne manje bitno potrebno je u konačnici razmisliti o uređenju provedbe referenduma putem elektroničkog postupka, primjerice kroz sustav e-referendum, a u cilju efikasnije i ekonomičnije provedbe istoga.

## LITERATURA

1. Blagojević, A. i Tucak, I. (2021.), Pravni i institucionalni okvir Hrvatske lokalne samouprave, Osijek, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek, str. 109-127.
2. Kostadinov, B. (2015.), „Racionalizirani referendum-novi pravni fenomen u razvijenim demokracijama, Informator“, br. 6359, str. 3.
3. Koprić, I. i Manojlović, R. (2013.), „Participacija građana u lokalnoj samoupravi-nova hrvatska pravna regulacija i neka komparativna iskustva“, U: Četvrti Skopsko-zagrebački pravni kolokvij: Zbornik radova, Skopje, Pravni fakultet u Skoplju, str. 10.
4. Lauc, Z. (2014.), Referendum narodne inicijative i lokalne demokracije, Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji: ustavnopravno uređenje, iskustva i perspektive, Zagreb, Hrvatska udruga za ustavno pravo, str. 108-113.
5. Milošević, B (2017), Decentralizacija i povjerenje građana, aktualna pitanja i problemi, Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora, Zagreb, Institut za javnu upravu, str. 153-193.
6. Manojlović Toman, R. i Vukojičić Tomić, T. (2018.), Načelo demokracije Europske povelje o lokalnoj samoupravi i sudjelovanje građana u hrvatskoj lokalnoj samoupravi, Europeizacija hrvatske lokalne samouprave, Zagreb, Institut za javnu upravu, str. 343-371.
7. Smerdel, B. (2020.), USTAVNO UREĐENJE EUROPSKE HRVATSKE, II. Izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, Narodne novine, str. 420-421.
8. Tolo, C. (2022.), „Opoziv općinskog načelnika, gradonačelnika i župana putem referenduma, Informator“, br. 6728, str. 8-10.
9. Tropina Godec, Ž. (2016.), „Lokalni referendum i drugi oblici neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju“, Računovodstvo, revizija i financije, br. 5/2016., str. 58-65.

10. Tropina Godec, Ž. (2018.), „Novine u zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi“, Informator, br. 6505, str. 12-13.
11. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj: 33/2001., 60/2001., 129/2005., 109/2007., 36/2009., 125/2008., 36/2009., 150/2011., 144/2012., 123/2017., 98/2019. i 144/2020.)
12. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj(“Narodne novine“, broj: 86/2006., 125/2006., 16/2007., 46/2010., 95/2008., 145/2010., 37/2013., 44/2013., 45/2013. i 110/2015.)
13. Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave („Narodne novine“, broj: 33/1996., 92/2001., 44/2006., 58/2006., 69/2007., 38/2009., 100/2016. i 73/2017.)
14. Ustav Republike Hrvatske (“Narodne novine“, broj: 56/1990., 135/1997., 113/2000., 28/2001., 76/2010. i 5/2014.)

**STAVOVI STUDENATA UPRAVNOG STUDIJA VELEUČILIŠTA  
„NIKOLA TESLA“ O ORGANIZACIJI LOKALNE SAMOUPRAVE  
U REPUBLICI HRVATSKOJ**

**ATTITUDES OF STUDENTS OF THE ADMINISTRATIVE STUDY OF THE  
POLYTECHNIC “NIKOLA TESLA” ON THE ORGANIZATION OF LOCAL  
SELF-GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF CROATIA**

**dr. sc. Vlatka Ružić, prof. v. š.**

Veleučilište „Nikola Tesla“ u Gospiću

e-mail: [vrusic@velegs-nikolatesla.hr](mailto:vrusic@velegs-nikolatesla.hr)

**Helena Perša, student**

Veleučilište „Nikola Tesla“ u Gospiću

e-mail: [helena.persa@velegs-nikolatesla.hr](mailto:helena.persa@velegs-nikolatesla.hr)

**Sažetak**

U radu su ispitani stavovi studenata Upravnog studija u Otočcu o lokalnoj samoupravi na sve tri godine studija. Istraživanje je pokazalo da studenti razumiju svrhu, djelokrug i namjeru organizacije lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj ali i da su izrazito kritični prema načinu na koji je ista dostupna građanima te da ocjenjuju da JLS nisu u dovoljnoj mjeri na usluzi građanima. U istraživanju su studenti naveli što ih najviše smeta u organizaciji lokalne samouprave, koje su dobre strane organizacije iste te dali preporuke za buduću organizaciju rada JLS kako bi ista u što većoj mjeri ispunjavala solidarnu i supsidijarnu svrhu.

**Ključne riječi:** *studenti, lokalna samouprava, Republika Hrvatska.*

**Abstract**

The paper examines the attitudes of students of the Administrative Study in Otočac on local self-government during all three years of study. The research showed that students understand the purpose, scope and intention of the organization of local self-government in the Republic of Croatia, but also that they are extremely critical of the way it is available to citizens and assess that local self-government is not sufficiently at the service of citizens. In the research, the students stated what bothers them the most in the organization of local self-government, which are the good sides of the organization and gave recommendations for the future organization of local self-government to meet its solidarity and subsidiary purpose.

**Keywords:** *students, local self-government, Republic of Croatia.*

**1. UVOD**

Lokalna samouprava je zajednički naziv za različite organizirane načine na koje građani lokalne zajednice na vlastitu odgovornost relativno samostalno uređuju određene javne poslove i upravljanje njima odnosno onaj dio sustava države koji bi trebao biti najbliži lokalnoj zajednici. U tom kontekstu provedeno je istraživanje u sklopu kojeg se nastojalo utvrditi koliko studenti Upravnog studija Veleučilišta „Nikola Tesla“ u Gospiću (budući korisnici usluga lokalne

samouprave ili dionici u radu iste) razumiju njenu ulogu, ispunjava li lokalna samouprava u mjestima u kojima studenti žive svoju svrhu te koje probleme studenti uočavaju odnosno koje prijedloge imaju kako bi se ista poboljšala odnosno više približila lokalnoj zajednici.

Na stručnom Upravnom studiju koji djeluje u sklopu Veleučilišta „Nikola Tesla“ u Gospiću na kolegiju „Lokalna samouprava“ studenti iz svih županija u Republici Hrvatskoj te brojnih općina i gradova istih uče o specifičnostima, ulozi i namjeni lokalne samouprave te su iz navedenog razloga studenti mogli kritički sagledati djelovanje lokalne samouprave u sredinama iz kojih dolaze i ocijeniti da li se i uolikoj mjeri djelovanje iste podudara sa ciljevima propisanim zakonima i propisima te ispunjavaju li svrhu zbog koje su i osnovane.

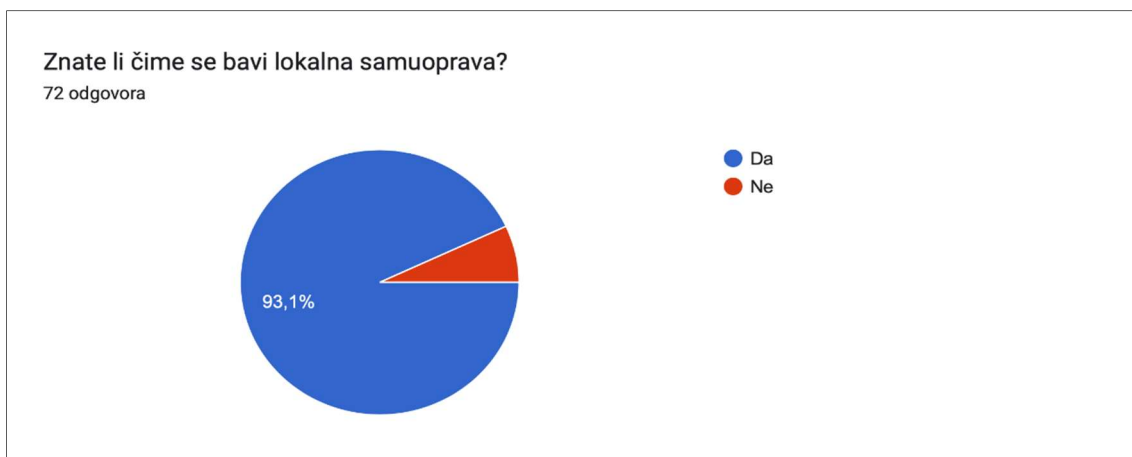
U Republici Hrvatskoj državna vlast ustrojena je na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a ograničena je Ustavom (čl. 128.-131.) zajamčenim pravom građanima na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Lokalna samouprava po definiciji je teritorijalna pojava, jer je djelovanje njezinih institucija i organizacija ograničeno samo na jedan, uži dio državnog teritorija (Ivanišević, 2007:1). Republika Hrvatska izuzetno je „rascjepkana“ kada se radi o lokalnoj samoupravi te ukupno na razini jedinica samouprave broji 20 županija (plus Grad Zagreb), 126 gradova i 429 općina slijedom čega bi se dalo zaključiti da lokalna samouprava u potpunosti ispunjava svoju svrhu dostupnosti lokalnoj zajednici, posebno jer prema zadnjem popisu stanovništva Republika Hrvatska broji oko 3,5 milijuna stanovnika, što bi značilo da u prosjeku na 6.306 stanovnika organizira jedna jedinica lokalne samouprave.

## 2. REZULTATI ISTRAŽIVANJA PROVEDENOG NA STUDENTIMA UPRAVNOG STUDIJA

Anketa je provedena u periodu od 1. svibnja do 1. lipnja 2022. godine, studenti su zamoljeni da odgovore na ukupno devet (9) pitanja, anketa je bila anonimna i provedena putem google anketnog obrasca. U anketi su sudjelovala ukupno 72 studenta koji su odgovorili na sva postavljena pitanja (ukupno devet) jer su ista označena kao obavezna.

Prvo, uvodno pitanje odnosilo se na svrhu lokalne samouprave odnosno ispitanike se upitalo znaju li čime se bavi lokalna samouprava.

Grafikon 1. Čime se bavi lokalna samouprava, izvor: istraživanje autorica



Od ukupno 72 studenta, njih 93% odgovorilo je da im je poznato čime se bavi lokalna samouprava odnosno da razumiju da je lokalna razina temeljna razina samouprave, odnosno ona na kojoj se ostvaruju glavne svrhe radi kojih teritorijalna samouprava postoji i najbliža građanima.

Na drugo pitanje u anketi „Smatrate li da je lokalna samouprava dovoljno na usluzi građanima?“ čak 65% ispitanika odgovorilo je da se ne slaže sa time u kojoj mjeri je lokalna samouprava na usluzi građanima odnosno samo njih 35% smatra da lokalna samouprava ispunjava svrhu zbog koje je i ustrojena.

Grafikon 2. Smatrate li da je lokalna samouprava dovoljno na usluzi građanima, izvor: istraživanje autorica



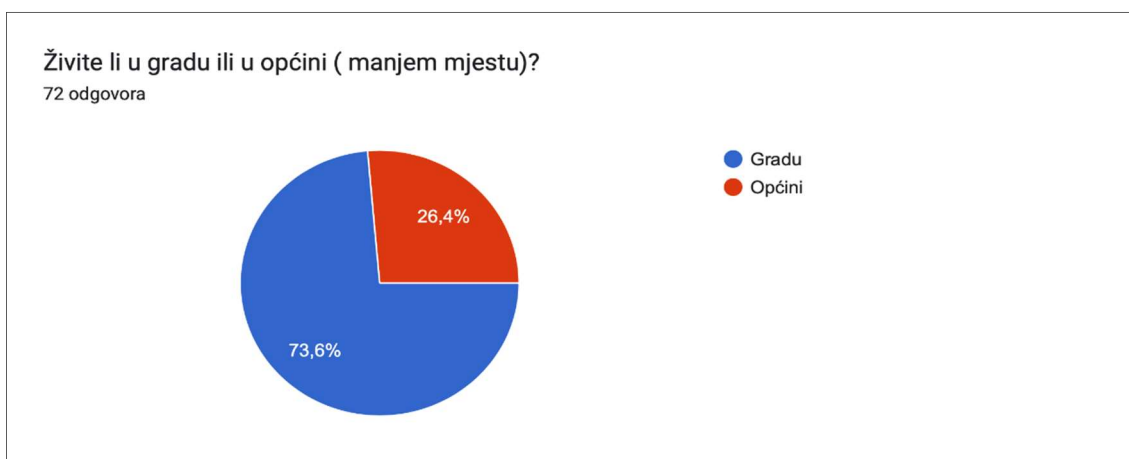
Naime, budući da su sukladno čl. 18. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20): „...*općina, grad i županija samostalne u odlučivanju u poslovima iz svoga samoupravnog djelokruga u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i ovim Zakonom*“ to u prenesenom smislu znači da je izvršna vlast odnosno predstavničko tijelo ono koje svojim odlukama regulira do koje razine i sa koliko usluga će lokalna samouprava biti na raspolaganju lokalnoj zajednici. Izvršna vlast (grado/načelnik) svojim politikama, ponekad i vlastitim osobinama ličnosti (introvert/ekstrovert), znanjem, kapacitetima i slično izravno utječe na prepoznavanje i ispunjavanje potreba građana. Također, iz odgovora studenata primjetno je da lokalna samouprava nema dovoljno adekvatnih alata kojima se ostvaruje efikasna komunikacija sa lokalnom zajednicom odnosno da se najčešće inicijativa za realizaciju određenih projekata provodi putem mjesnih odbora, referendumima.

Dodatan doprinos neprepoznavanju aktivnosti lokalne samouprave prema lokalnoj zajednici može biti uzrokovana nedostatnim komuniciranjem aktivnosti koje lokalna samouprava čini u komunikaciju sa građanima jer je uz provođenje projekata jednako važno uspješno komunicirati ono što lokalna samouprava radi.

Na treće pitanje o tome žive li u gradu ili općini ( ruralnoj sredini) 74% ispitanika je odgovorilo da žive u gradu dok je samo njih 26% odgovorilo da živi u općini.



Grafikon 3. Živate li u gradu ili općini, Izvor: istraživanje autorica



Četvrto pitanje ispitanicima bilo je da li su ikada koristili neku uslugu koju osiguravaju jedinice lokalne samouprave? Zanimljivo da je više od 65% ispitanika odgovorilo da nikada nije koristilo niti jednu uslugu lokalne samouprave. Budući da dio usluga koje svakodnevno koriste vjerojatno ne povezuju izravno s lokalnom samoupravom, ispitanici su (budući da se radi o studentima) vjerojatno dali ove odgovore smatrajući pritom da nikada nisu neposredno tražili neku uslugu od grada/općine ali pokazujući pritom da ne prepoznaju u potpunosti djelokrug rada lokalne samouprave ili da isti nije adekvatno komuniciran kao takav prema javnostima.

Tablica 1. Djelokrug rada jedinica lokalne samouprave, Izvor: <https://mpu.gov.hr/gradjani-21417/iz-djelokruga/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava-24398/samoupravni-djelokrug-opcine-grada-i-zupanije-24399/24399>

OPĆINE I GRADOVI	ŽUPANIJE
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Uređenje naselja i stanovanja</li> <li>■ Prostorno i urbanističko planiranje</li> <li>■ Komunalno gospodarstvo</li> <li>■ Briga o djeci</li> <li>■ Socijalna skrb</li> <li>■ Primarna zdravstvena zaštita</li> <li>■ Odgoj i osnovno obrazovanje</li> <li>■ Kultura, tjelesna kultura i sport</li> <li>■ Zaštita potrošača</li> <li>■ Zaštita i unapređenje prirodnog okoliša</li> <li>■ Protupožarna i civilna zaštita</li> <li>■ Promet na svome području</li> <li>■ Ostali poslovi sukladno posebnim zakonim</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Obrazovanje</li> <li>■ Zdravstvo</li> <li>■ Prostorno i urbanističko planiranje</li> <li>■ Gospodarski razvoj</li> <li>■ Promet i prometna infrastruktura</li> <li>■ Održavanje javnih cesta</li> <li>■ Planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova</li> <li>■ Izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedba dokumenata prostornog uređenja</li> <li>■ Ostali poslovi sukladno posebnim zakonima</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>+ VELIKI GRADOVI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Održavanje javnih cesta</li> <li>■ Izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedba dokumenata prostornog uređenja</li> </ul>	

Grafikon 4. Jeste li ikada koristili neku uslugu koju osiguravaju jedinice lokalne samouprave,  
Izvor: istraživanje autorica



Pregledom djelokruga rada jedinica lokalne ( i u ovom slučaju područne) samouprave vidljivo je da su ispitanici zasigurno koristili ili koriste barem jedan od segmenata kojima upravljaju jedinice lokalne samouprave ali ne prepoznaju navedene usluge kao one koje regulira lokalna samouprava. Oni studenti koji su naveli da su koristili usluge istaknuli su sljedeće:

Tablica 2. Usluge lokalne samouprave koje su ispitanici koristili, Izvor: istraživanje autorica

Javni prijevoz, komunalne usluge, odlazak u dom zdravlja itd.	Izdavanje rješenja u ovlasti jedinstvenog upravnog odjela Izdavanje dozvole
Stipendiju / Stipendija grada za studente	Financijska potpora studenata
Obrazovne, zdravstvene itd	Komunalna djelatnost
Vodne i komunalne usluge	Usluge komunalnog redara
Ishođenje građevinske dozvole; Nepovratna sredstva za poduzetnike	Dječji vrtić Zdravstvo, školstvo
Tražili usporivače prometa kraj dvorane srednje škole u Drnišu	Sufinanciranje projekta Subvencije

Na pitanje da li su zadovoljni načinom na koji lokalna samouprava rješava probleme građana, 67 % ispitanika odgovorilo je da nije zadovoljno

Grafikon 5. Jeste li zadovoljni načinom na koji lokalna samouprava rješava probleme građana, Izvor: istraživanje autorica

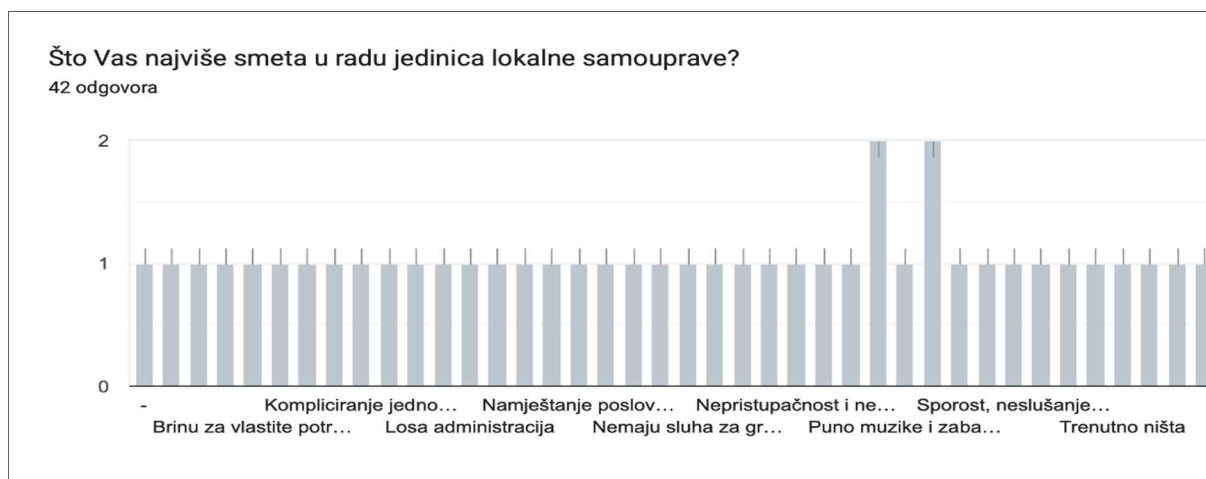


Više od 65% studenata nije zadovoljno načinom na koji lokalna samouprava rješava probleme svojih stanovnika. Na pitanje koje je uslijedilo, dio ispitanika koji je izrazio nezadovoljstvo radom jedinica lokalne samouprave objasnio je što ih najviše smeta u radu jedinica lokalne samouprave:

Tablica 3. Najveće zamjerke ispitanika radu jedinica lokalne samouprave,  
Izvor: istraživanje autorica

Administrativna opterećenost čiji rezultat je sporost i neučinkovitost	Korupcija
Inertnost	Ništa
Zatvorenost za građane	90% rade u svoju korist
Sporost i nejasnoće u radu	Tromost sustava
Ignoriranje infrastrukturnih problema	Nepotizam
Sporost i manjak znanja	Netransparentnost troškova
Neljubazni zaposlenici	

Grafikon 6. Što Vas najviše smeta u radu jedinica lokalne samouprave, Izvor: istraživanje autorica



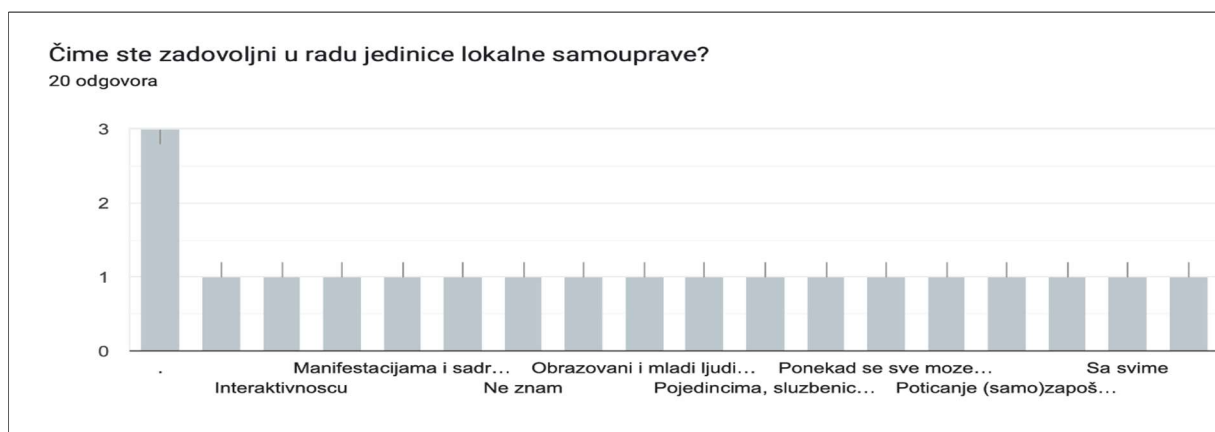
Odgovori studenata pokazuju da je percepcija lokalne samouprave negativna odnosno da su službe u istoj trome, spore, da smatraju da ju obilježavaju korupcija i nepotizam te da je sama sebi svrha.

Na pitanje čime su zadovoljni u radu jedinica samouprave ispitanici su također dali konkretne odgovore.

Tablica 4. Najveće pohvale ispitanika u radu jedinica lokalne samouprave,  
Izvor: istraživanje autorica

Ničim/ Ne znam/ Nisam zadovoljna	Svime
Pojedincima, službenicima koji vas ugodno iznenade / Pojednim djelatnicima i njihovom profesionalnošću	Obrazovani i mladi ljudi koji pokušavaju u svoje gradova/općina unijeti inovativnosti.
Poticanje (samo)zapošljavanja	Najviše sa ulaganjem u turizam
Manifestacijama i sadržajima za mlade i djecu	Jedino što hoće primiti na razgovor, a riješiti nešto...ne pomaže razgovor
Trude se biti na usluzi građanima ali ne najbolje	Interaktivnošću
Radom mjesnih odbora.	Brzo dobivanje potrebnih informacija
Organiziranost i efikasnost	Porodiljne mjere
Ponekad se sve može telefonski riješiti	Dostupnost javnih ustanova
Pristupačnošću građanima.	Uvijek postoje pojedinci koji savjesno obavljaju svoj posao
Održavanjem	Poticanje kroz studentske i učeničke stipendije
Transparentnošću i zalaganjem.	Trude se donijeti novac u grad i provesti zamišljene projekte.
Brigom o apsolutno svim građanima	Radnim vremenom
S uređenjem naselja	Lijepo okite grad za Božić
Zadovoljna sam sa mladim ljudima koji tamo rade, otkako se promijenio kadar vidi se veliki napredak i trud u radu lokalne samouprave.	Odgovornosti i uslužnosti

Grafikon 7. Čime ste zadovoljni u radu jedinica lokalne samouprave,  
Izvor: istraživanje autorica



Na pitanje „Kako zamišljate lokalnu samoupravu u budućnosti?“ odgovorila su ukupno 44 ispitanika koji su dali slijedeće preporuke za poboljšanje rada jedinica lokalne samouprave:

Tablica 5. Preporuke ispitanika za poboljšanje rada jedinica lokalne samouprave,

Izvor: istraživanje autorica

Kompletna administracija i baze podataka te ishođenje bilo kakvih dokumenata - besplatno on line.	Efikasniju i učinkovitiju
Zamišljam je bolju.	Većinom digitaliziranu
Više rada - manje politike	Brža komunikacija i aktivno rješavanje problema
S više sadržaja i radnih mjesta	Kao vlast koja je tu za građane svoga grada i koja nastoji poboljšati njegov položaj
Kao i svatko, da rade u korist općine odnosno njezinih stanovnika	Administracija koja radi svoj očekivani posao u normalno (brže) vrijeme
Isto. Nema nam pomoći.	Potpuno drugačiju od postojeće
Još dodatno digitaliziranu ali i to je već dovoljno napredovalo	Više radnih mjesta
Nadam se da će u budućnosti izvršavati svoje obveze prema građanima	Opremljen vrtić, osnovne i srednje škole, sređena vodoopskrba i recikliranje otpada, uređena javna površina
Razvijeniju, bolju, uspješniju...koja će poticati ostanak i razvitak stanovništva.	Smatram da bi ju trebalo ukinuti na mjesnoj bazi jer ne vidim ni u budućnosti pomaka zbog odluka koje bez viših tijela ne mogu donijeti
I dalje da će biti na usluzi građanima, samo da će tehnologija ubrzati pristup rješavanju problema i procedura.	S više odgovornosti prema strankama kao i svjesnost da zaposleni nisu nedodirljivi i da zbog svoje neodgovornosti mogu dobiti otkaz
Sve online	Brže odgovaranje na upita građana, veća informatička pismenost zaposlenika
Više na usluzi građana, prihvaća i rješava prigovore, ali i prijedloge	Digitalizirane usluge i objedinjene unutar portala e-građani.
Poštenu, prije svega	Na usluzi građanima, a ne svrha sami sebi.
Centraliziranu u veće gradove	Da imaju više sluha kao onu Kninu i da povlače sredstva iz EU fondova..neka se ugledaju u Kninsku...
Brzu i efikasniju, dostupniju široj zajednici	Da se imaju više prijave na natječaje financiranja iz Europskih fondova, da su na usluzi svima,...

### 3. ZAKLJUČAK

Istraživanje provedeno među studentima Upravnog studija Veleučilišta „Nikola Tesla“ u Gospiću pokazalo je da studenti razumiju koja je uloga lokalne samouprave, ali i da su prilično svjesni nedostataka u ispunjavanju svoje solidarne i supsidijarne uloge i prilično kritični prema načinu na koji je ista dostupna građanima. Istraživanje je također pokazalo da studenti primjećuju napore koje pojedine jedinice lokalne samouprave čine kako bi ispunile svoju svrhu

te da su svjesni nedostataka u načinu na koji ista djeluje danas, koji ujedno prepoznaju i kao glavni uzrok loše ocjene rada iste. Preporuke koje su ispitanici dali za budući rad jedinica lokalne samouprave mogu se svrstati u dvije temeljne grupe - digitalizaciju ali i ljudske resurse u koje je potrebno uložiti najveće napore za poboljšanje.

## LITERATURA

1. Ivanišević, S.(2000) „Teritorijalna osnova lokalne i regionalne samouprave uz posebni osvrt na položaj Grada Zagreba i njegovu samoupravu“, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, Hrvatska, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 2, No. 4, str. 1.
2. 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.
3. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine broj 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.

**ANALIZA PRORAČUNSKE TRANSPARENTNOSTI JEDINICA LOKALNE I  
REGIONALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ S POSEBNIM  
OSVRTOM NA LIČKO-SENJSKU ŽUPANIJU**

**ANALYSIS OF BUDGETARY TRANSPARENCY OF LOCAL AND REGIONAL  
SELF-GOVERNMENT UNITS IN THE REPUBLIC OF CROATIA WITH SPECIAL  
REFERENCE TO LIKA-SENJ COUNTY**

**dr. sc. Vlatka Ružić, prof. v. š.**

Veleučilište „Nikola Tesla“ u Gospiću

e-mail: [vruzic@velegs-nikolatesla.hr](mailto:vruzic@velegs-nikolatesla.hr)

**Nika Tomljanović, student**

Veleučilište „Nikola Tesla“ u Gospiću

e-mail: [nika.tomljanovic@velegs-nikolatesla.hr](mailto:nika.tomljanovic@velegs-nikolatesla.hr)

**Sažetak**

Sukladno zakonskoj obvezi proračunske transparentnosti propisane izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj samoupravi prema kojoj su sve jedinice lokalne samouprave dužne građanima dati potpune, točne, pravovremene i razumljive proračunske informacije o efikasnosti prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava, u radu je analizirana uspješnost primjene navedene obveze na razini Hrvatske s posebnim osvrtom na Ličko-senjsku županiju. Provedenim istraživanjem utvrđeno je da prosječna proračunska transparentnost lokalnih jedinica izražena brojem proračunskih dokumenata objavljenih na njihovim web stranicama od mogućih 5, iznosi 4,1 odnosno znatno više u odnosu na 2015., kada je iznosila prosječnih 1,8, a koji trend je utvrđen i u jedinicama lokalne samouprave Ličko-senjskoj županiji.

**Ključne riječi:** *Ličko-senjska županija, proračun, transparentnost.*

**Abstract**

In accordance with the legal obligation of budget transparency prescribed by the amendments to the Law on Local and Regional Self-Government, according to which all local self-government units are obliged to provide citizens with complete, accurate, timely and understandable budget information on the efficiency of collecting and spending budget funds, the success of the application of the mentioned obligation at the Croatian level with special reference to Lika-Senj County is analyzed in the paper. The research found that the average budget transparency of local units expressed by the number of budget documents published on their websites out of a possible 5, is 4.1 or significantly more than in 2015, when it averaged 1.8, and which trend was found in local self-government units of Lika-Senj County.

**Keywords:** *Lika-Senj County, budget, transparency.*

## 1. UVOD

Izmjenama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 144/2020-2762) dopunjen je članak 68. u kojem je sada propisano da su: „...*Općina, grad i županija dužne javno objaviti informacije o trošenju proračunskih sredstava na svojim mrežnim stranicama tako da te informacije budu lako dostupne i pretražive*“ čime su za razliku od dotadašnje prakse, jedinice samouprave obavezne javno objaviti na što su utrošili javna sredstva. Pritom, istim zakonom niti provedbenim propisima nisu zadani obvezni atributi podataka kao niti vremenski interval u kojem je pojedini poslovni događaj potrebno javno objaviti što je razlog neujednačenog poštivanja navedenog propisa od strane jedinica lokalne samouprave. Intencija uvođenja ove zakonske odredbe je utjecati na povećanje odgovornosti regionalnih/lokalnih vlasti i smanjenje mogućnosti za korupciju ne bi li građani vlastitim angažmanom utjecali na efikasnost prikupljanja i trošenja javnih sredstava.

## 2. INSTITUT ZA ISPITIVANJE TRANSPARENTNOSTI PRORAČUNA JEDINICA SAMOUPRAVE

Institucija koja u Republici Hrvatskoj prikuplja i obrađuje podatke o proračunskoj transparentnosti jedinica samouprave je Institut za financije (IJF). Institut za javne financije je 1970. godine osnovalo Sveučilište u Zagrebu; stupanjem na snagu Zakona o ustanovama (Narodne novine, broj 76/93) dana 7. kolovoza 1993. godine, Institut je postao javna ustanova čiji je osnivač Republika Hrvatska. Institut za javne financije predstavio je 29. lipnja 2022. rezultate najnovijeg ciklusa istraživanja transparentnosti proračuna lokalnih jedinica mjerenu brojem ključnih proračunskih dokumenata objavljenih na mrežnim stranicama svih županija, gradova i općina:

- izvještaj o godišnjem izvršenju proračuna za 2020.;
- izvještaj o polugodišnjem izvršenju proračuna za 2021.;
- prijedlog proračuna za 2022.;
- izglasani proračun za 2022.;
- proračunski vodič za građane za 2022.

Provedenim istraživanjem Instituta za javne financije utvrđeno je da prosječna proračunska transparentnost lokalnih jedinica izražena brojem proračunskih dokumenata objavljenih na njihovim web stranicama od mogućih 5, iznosi 4,1 odnosno znatno više u odnosu na 2015., kada je iznosila prosječnih 1,8, a koji trend je utvrđen i u jedinicama lokalne samouprave Ličko-senjskoj županiji.



### 3. ANALIZA TRANSPARENTNOSTI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U LIČKO-SENJSKOJ ŽUPANIJI PREMA PODACIMA IJF-A

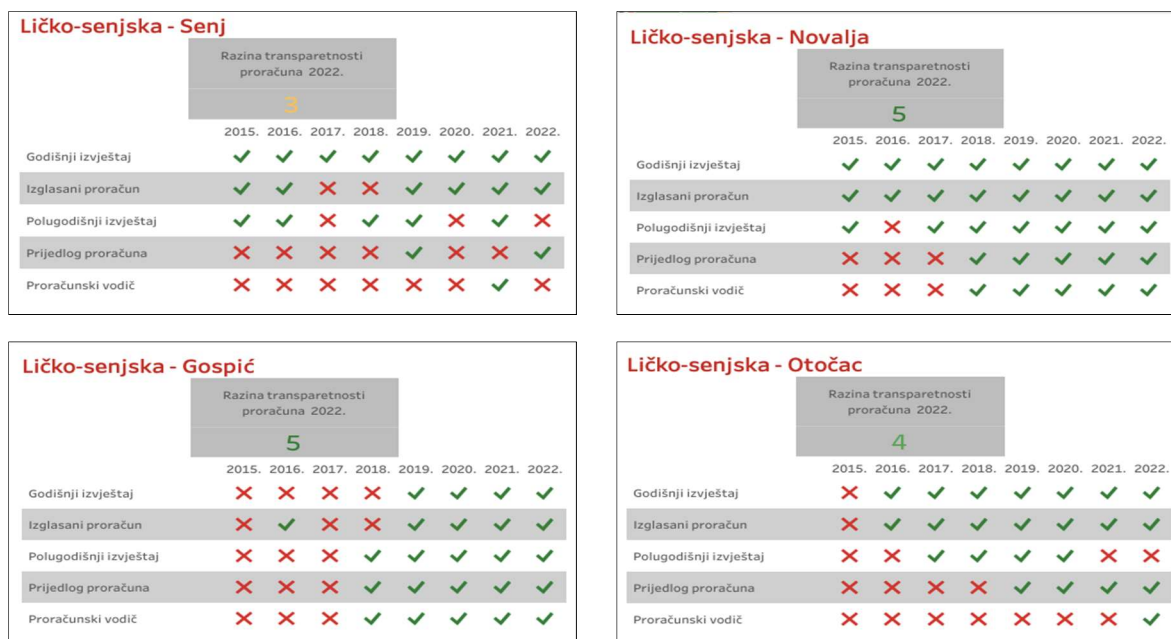
Ličko-senjska županija je po površini teritorija među županijama u Republici Hrvatskoj najveća županija sa 5.350,50 km<sup>2</sup> i obuhvaća 9,46% državnog teritorija. Ličko-senjska županija obuhvaća:

- četiri grada (Gospić, Novalja, Otočac i Senj) i
- osam općina (Brinje, Donji Lapac, Karlobag, Lovinac, Perušić, Plitvička jezera (sjedište Korenica), Udbina i Vrhovine).

U istraživanju Instituta u obzir su uzeti samo dokumenti objavljeni na mrežnim stranicama navedenih lokalnih jedinica bili dostupni u razdoblju XI./2021.-IV./2022. i to na dan pretraživanja, ali ne i naknadno objavljeni dokumenti. Takvim izračunom razina proračunske transparentnosti može iznositi od 0 do 5. Istraživanje za jedinice lokalne samouprave u Ličko-senjskoj županiji pokazalo je slijedeće rezultate:

Od četiri grada Novalja i Gospić ocijenjena su najvišom ocjenom (5) od čega je vidljivo da Novalja pet godina uzastopce po svim kategorijama ispunjava tražene kriterije transparentnosti. Grad Gospić također ima kontinuitet u transparentnosti ali u zadnje četiri godine. Grad Otočac pokazuje selektivnu transparentnost i to na način da je u pojedinim kriterijima (godišnji izvještaj) ima dug kontinuitet transparentnosti ali i neobičnu situaciju da u zadnje dvije godine ne objavljuje polugodišnji izvještaj što je možda rezultat promjene vlasti nakon lokalnih izbora 2021. godine jer je u cijelom prethodnom mandatu lokalne vlasti navedeni dokument objavljen. Najmanje transparentnu ocjenu (3) među gradovima ima Grad Senj (uz prijedlog proračuna i polugodišnji izvještaj nedostaje i vodič za proračun).

Shema 1. Proračunska transparentnost gradova u Ličko-senjskoj županiji, izvor: IJF



Kada je riječ o općinama, rezultati su bolji jer četiri od ukupno šest općina je dobilo najvišu ocjenu (67%) jedna općina ocijenjena je ocjenom 4 (Udbina) dok je šesta ocijenjena ocjenom

0 (Karlobag) – najviše zbog nepostojanja web stranice odnosno ažuriranju ili redizajnu iste u trenutku uzimanja podataka.

Shema 2. Proračunska transparentnost općina u Ličko-senjskoj županiji izvor: IJF

Ličko-senjska - Lovinac		Razina transparentnosti proračuna 2022.								
		5								
		2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	
Godišnji izvještaj		✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	
Izglasani proračun		✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	
Polugodišnji izvještaj		✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	
Prijedlog proračuna		✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	
Proračunski vodič		✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	

Ličko-senjska - Vrhovine		Razina transparentnosti proračuna 2022.								
		5								
		2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	
Godišnji izvještaj		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Izglasani proračun		✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Polugodišnji izvještaj		✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	
Prijedlog proračuna		✗	✗	✓	✗	✗	✓	✓	✓	
Proračunski vodič		✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✓	

Ličko-senjska - Plitvička Jezera		Razina transparentnosti proračuna 2022.								
		5								
		2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	
Godišnji izvještaj		✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Izglasani proračun		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Polugodišnji izvještaj		✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	
Prijedlog proračuna		✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✓	
Proračunski vodič		✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	

Ličko-senjska - Udbina		Razina transparentnosti proračuna 2022.								
		4								
		2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	
Godišnji izvještaj		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	
Izglasani proračun		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Polugodišnji izvještaj		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Prijedlog proračuna		✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Proračunski vodič		✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	

Ličko-senjska - Karlobag		Razina transparentnosti proračuna 2022.								
		0								
		2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	
Godišnji izvještaj		✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	
Izglasani proračun		✗	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✗	
Polugodišnji izvještaj		✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	
Prijedlog proračuna		✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	
Proračunski vodič		✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	

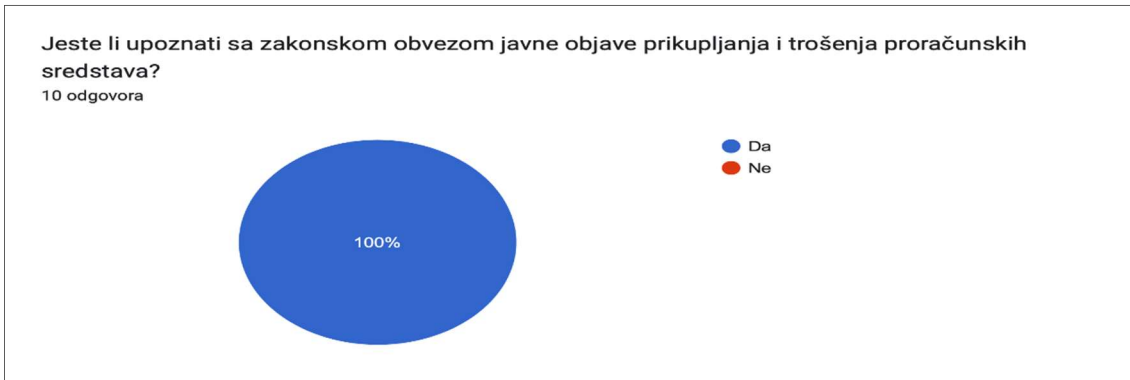
Ličko-senjska - Perušić		Razina transparentnosti proračuna 2022.								
		5								
		2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	
Godišnji izvještaj		✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Izglasani proračun		✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Polugodišnji izvještaj		✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Prijedlog proračuna		✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Proračunski vodič		✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	

Značajan nedostatak ovakvog načina istraživanja leži u činjenici da se isto provodi „na dan“ što može dovesti do odstupanja od činjeničnih stanja jer jednostavno nije moguće pristupiti isključivo iz jedne perspektive (ako se na primjer napravi nova web stranica kao što je bio slučaj sa Općinom Karlobag) zaključak se mijenja. Prema novome Zakonu o proračunu od 1. siječnja 2022. obvezna je objava i Proračunskog vodiča za građane, uz prethodno obvezne proračunske dokumente, tj. izvještaje o godišnjem i polugodišnjem izvršenju proračuna te izglasani proračun, tako će u sljedećem ciklusu istraživanja biti obvezna objava četiri proračunska dokumenta.

#### 4. REZULTATI ISTRAŽIVANJA

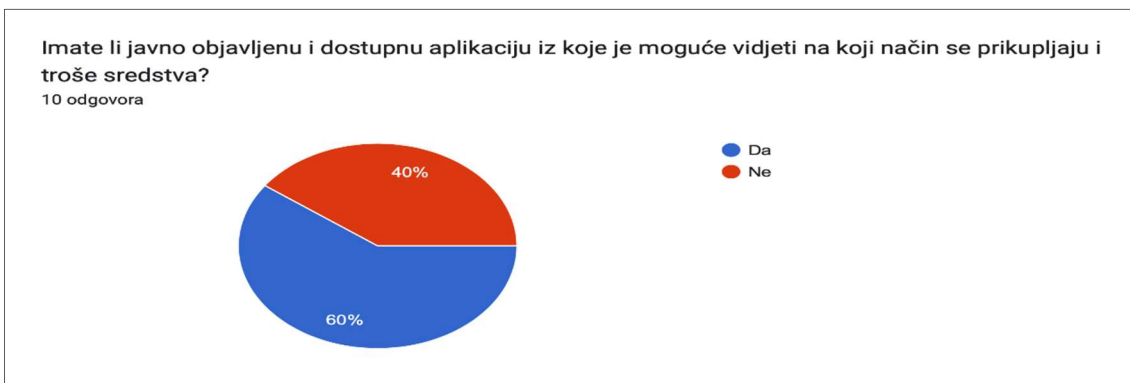
Istraživanje je provedeno putem anonimne ankete koja je upućena na adrese jedinica gradova i općina Ličko-senjske županije (ukupno dvanaest jedinica lokalne samouprave) u razdoblju od 10. kolovoza do 10. rujna 2022. godine. Ispitanicima je naglašeno da se radi o anonimnoj anketi kojoj je cilj utvrditi transparentnost proračuna u usporedbi sa trendom u Republici Hrvatskoj. U zadanom razdoblju na anketu je odgovorilo ukupno deset (10) od dvanaest ispitanika.

Grafikon 1. Svjesnost zakonske obveze prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava



Rezultati ankete potvrdili su da jedinice lokalne samouprave koriste aplikaciju putem kojih se transparentno može utvrditi na koji način se prikupljaju i troše sredstva.

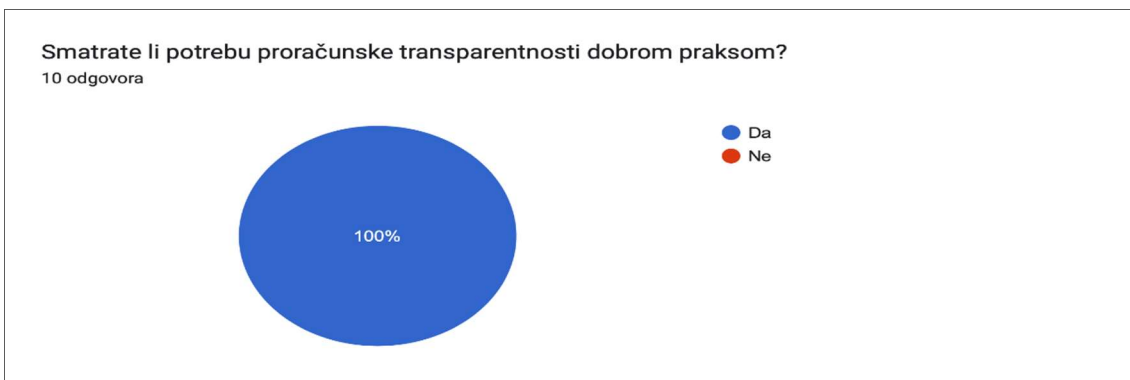
Grafikon 2. Postojanje aplikacije za prikaz prikupljanja i trošenja javnih sredstva



Na pitanje „Koju aplikaciju koristite za proračunsku transparentnost?“ ispitanici su odgovorili da koriste aplikaciju LC otvoreno tvrtke Libusoft cicom d.o.o., što je vidljivo i iz screenshotova sa samih web stranica odnosno da se zaključiti da one jedinice koje koriste aplikaciju (njih 7 od ukupno 12 jedinica lokalne samouprave) koriste aplikaciju istog softver developera. Dva ispitanika od deset odgovorilo je da ne koriste nikakvu aplikaciju odnosno da na navedene upite odgovara povjerenik za informiranje.

Na daljnje pitanje smatraju li potrebu proračunske transparentnosti dobrom praksom, svi (100%) ispitanici su odgovorili da smatraju.

Grafikon 3. Ocjena potrebe proračunske transparentnosti



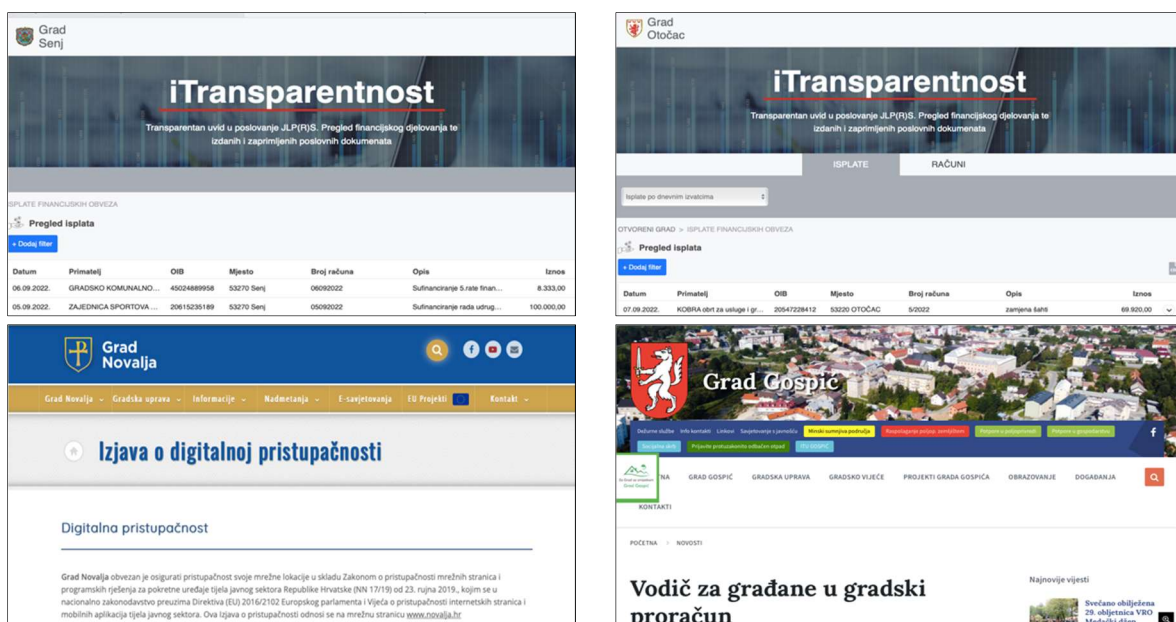
Na zadnje pitanje vezano uz razdoblje od kojeg objavljuju podatke o trošenju proračunskih sredstava rezultati su raznoliki; podjednak broj ispitanika (40%) objavljuje prije 2020. godine i od 2021., dok je njih 20% s takvom praksom krenulo tek 2022. godine.

Grafikon 4. Od koje godine jedinice samouprave objavljuju podatke o trošenju proračunskih sredstava



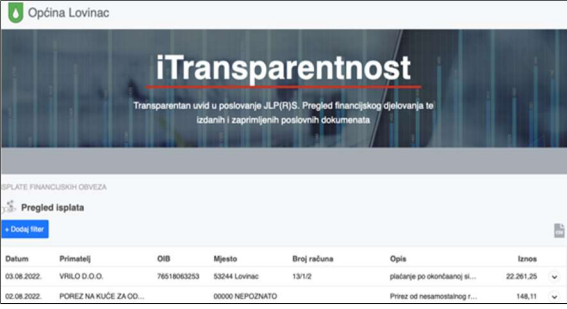
Istovremeno su autorice uz anketu istom metodom koju za svoje istraživanje koristi Institut za javne financije na stranicama svake od općina/gradova provjerile na koji način jedinice ispunjavaju obvezu transparentnosti proračuna. Iz ankete i uvida u stranice jedinica samouprave utvrđeno je slijedeće.

Slika 1. Transparentnost proračuna jedinica lokalne samouprave (gradovi), Izvor: web stranice gradova u Ličko-senjskoj županiji



Od četiri grada u Ličko-senjskoj županiji Grad Novalja i Grad Gospić ispunjavaju obvezu transparentnosti kako je to već utvrđeno ranije u istraživanju IJF-a, dok Grad Senj i Grad Otočac imaju na svojim stranicama aplikaciju koja u realnom vremenu pokazuje svako plaćanje koje grad izvrši (svaki račun), te je vidljivo da ova dva grada koriste istu aplikaciju (iTransparentnost), čime ispunjavaju obvezu iz Zakona o proračunu.

Slika 2. Transparentnost proračuna jedinica lokalne samouprave (općine), Izvor: web stranice gradova u Ličko-senjskoj županiji



**Općina Lovinac**

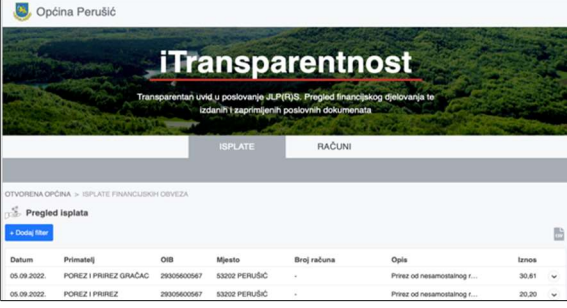
## iTransparentnost

Transparentan uvid u poslovanje JLP(R)S. Pregled financijskog djelovanja te izdanih i zaprimljenih poslovnih dokumenata

ISPLATE FINANCIJSKIH OBEVZA

Pregled isplata

Datum	Primatej	OIB	Mjesto	Broj računa	Opis	Iznos
03.08.2022.	VRILO D.O.O.	76518063253	53244 LOVINAC	131/2	plaćanje po okončanju st...	22.261,25
02.08.2022.	POREZ NA KUĆE ZA OO...	00000 NEPOZNATO			Priziv od nesamostalno...	148,11

**Općina Perušić**

## iTransparentnost


Transparentan uvid u poslovanje JLP(R)S. Pregled financijskog djelovanja te izdanih i zaprimljenih poslovnih dokumenata

ISPLATE

OTVORENA OPĆINA - ISPLATE FINANCIJSKIH OBEVZA

Pregled isplata

Datum	Primatej	OIB	Mjesto	Broj računa	Opis	Iznos
05.09.2022.	POREZ I PRIREZ GRAČAC	29326605967	53202 PERUŠIĆ	-	Priziv od nesamostalno...	30,61
05.09.2022.	POREZ I PRIREZ	29326605967	53202 PERUŠIĆ	-	Priziv od nesamostalno...	20,20

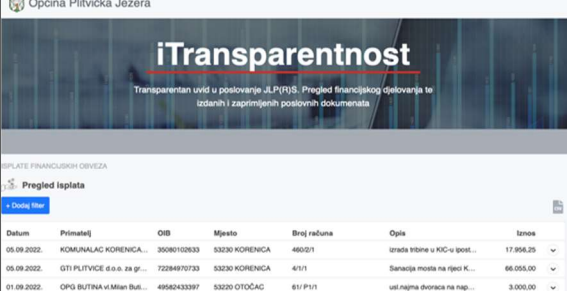
**Općina DONJI LAPAC**

Početna Organizacija • Rad uprave • Otvoreni podaci • Informacije • Kultura i sport

## Proračun

Potkategorije

- Proračun 2016
- Proračun 2017
- Proračun 2018
- Proračun 2019

**Općina Plitvička Jezera**

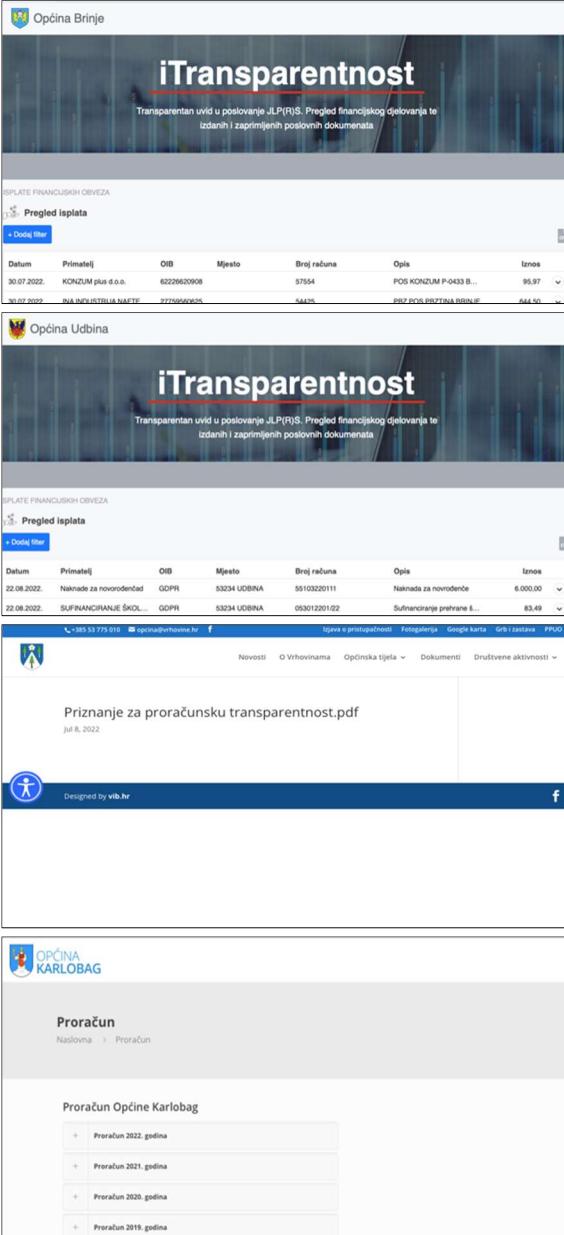
## iTransparentnost

Transparentan uvid u poslovanje JLP(R)S. Pregled financijskog djelovanja te izdanih i zaprimljenih poslovnih dokumenata

ISPLATE FINANCIJSKIH OBEVZA

Pregled isplata

Datum	Primatej	OIB	Mjesto	Broj računa	Opis	Iznos
05.09.2022.	KOMUNALAC KORENICA...	35080102633	53230 KORENICA	460/01	izrada tržine u KOC-u spo...	17.956,25
05.09.2022.	STI PLITVICE d.o.o. za gr...	72284970733	53230 KORENICA	41/1	Sanacija mosta na rijeci K...	66.055,00
01.09.2022.	OPG BUTINA v. Milan But...	49582432097	53220 OTOČAC	611 P1/1	uvid negma donatora na nsp...	3.000,00

**Općina Brinje**

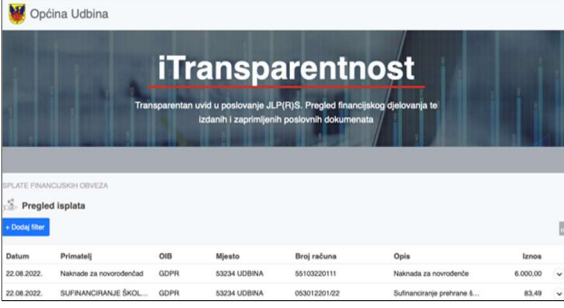
## iTransparentnost

Transparentan uvid u poslovanje JLP(R)S. Pregled financijskog djelovanja te izdanih i zaprimljenih poslovnih dokumenata

ISPLATE FINANCIJSKIH OBEVZA

Pregled isplata

Datum	Primatej	OIB	Mjesto	Broj računa	Opis	Iznos
30.07.2022.	KONZUM plus d.o.o.	62226620908	53754	57554	POS KONZUM P-0433 B...	95,97
30.07.2022.	BAJ INFOTELNA SAJETA...	37756609250	54426	597 POKLJUKOVA BRINJE		544,40

**Općina Udbina**

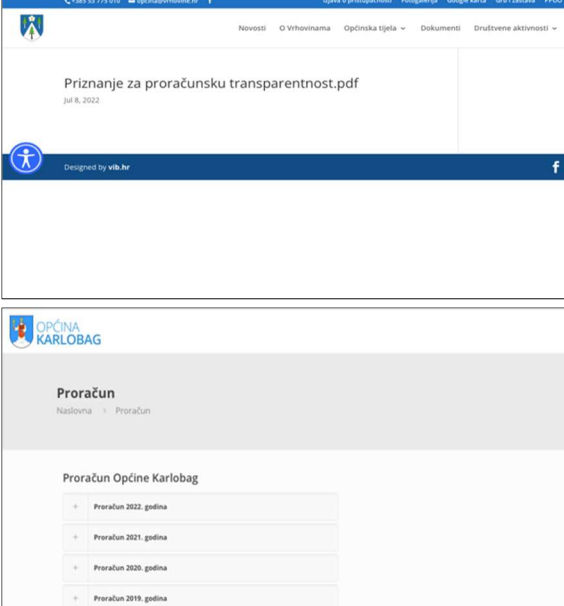
## iTransparentnost

Transparentan uvid u poslovanje JLP(R)S. Pregled financijskog djelovanja te izdanih i zaprimljenih poslovnih dokumenata

ISPLATE FINANCIJSKIH OBEVZA

Pregled isplata

Datum	Primatej	OIB	Mjesto	Broj računa	Opis	Iznos
22.08.2022.	Naknada za novorođenčad	GDPR	53234 UDBINA	5510320111	Naknada za novorođenč...	6.000,00
22.08.2022.	SUFINANCIRANJE ŠKOL...	GDPR	53234 UDBINA	0530120102	Sufinanciranje prehrane š...	83,49

**OPĆINA KARLOBAG**

## Proračun

Naslova - Proračun

Proračun Općine Karlobag

- Proračun 2022. godina
- Proračun 2021. godina
- Proračun 2020. godina
- Proračun 2019. godina

Od ukupno osam općina, njih pet također koristi aplikaciju iTransparentnost dok tri općine Donji Lapac, Karlobag i Vrhovine) ne koriste navedenu aplikaciju. Rezultati ankete pokazali su da su jedinice lokalne samouprave potpuno (100%) upoznate s zakonskom obvezom javne objave prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava.

## 5. ZAKLJUČAK

Provedenim istraživanjem IJF-a, provedenom anketom te analizom podataka dostupnih na web stranicama gradova i općina u sklopu Ličko-senjske županije utvrđeno je da prosječna proračunska transparentnost lokalnih jedinica izražena brojem proračunskih dokumenata objavljenih na njihovim web stranicama od mogućih 5, iznosi 4,1 odnosno znatno više u odnosu na 2015., kada je iznosila prosječnih 1,8, a koji trend je utvrđen i u jedinicama lokalne

samouprave Ličko-senjskoj županiji. Ono što je također vidljivo je da ukupno sedam (7) od 12 jedinica lokalne samouprave (85%) koristi aplikaciju kojom se svaki pojedinačni trošak čini javno dostupnim čime se dodatno značajno utječe na proračunsku transparentnost istih ali i pokazuje da je Ličko-senjska županija pri samom vrhu po proračunskoj transparentnosti svojih gradova i općina.

## LITERATURA

1. Bronić et al. (2022) „Proračunska transparentnost županija, gradova i općina: studeni 2021.-travanj 2022.“, Institut za javne financije, dostupno na <http://www.ijf.hr/upload/files/file/osvrti/126.pdf>, pristupljeno 27.08.2022.
2. Ličko-senjska županija (2022) „Opći podaci“, dostupno na: <https://licko-senjska.hr/o-zupaniji/info/opci-podatci>, pristupljeno 01.09.2022.
3. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (2020), Zagreb, Narodne novine, broj 144/20.
4. Zakon o proračunu (2021), Zagreb, Narodne novine, broj 144/21.
5. Zakon o ustanovama (1993), Zagreb, Narodne novine, broj 76/93.

## ULOGA JEDINICA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE KAO OSNIVAČA PREDŠKOLSKIH USTANOVA

### THE ROLE OF LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT AS FOUNDERS OF PRESCHOOL INSTITUTIONS

**Antonia Sekelez, dipl. iur.**

Dječji vrtić Vukovar I

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

#### **Sažetak**

Županije, gradovi i općine, za potrebe obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga, osnivaju, između ostaloga, predškolske ustanove. Pri izvršavanju svojih ovlasti u odnosu na osnovane predškolske ustanove i opća i posebna zakonska određenja, često nije jasno koje je tijelo osnivača ovlašteno postupati, kao niti kada je predškolska ustanova ovlaštena samostalno postupati sukladno načelu supsidijarnosti. U radu se analiziraju propisi kojima je uređeno osnivanje ili djelovanje predškolske ustanove u različitim područjima, i utvrđuje treba li određene radnje u odnosu na ustanovu poduzeti predstavničko ili izvršno tijelo osnivača. Naime, nije sporno tko u ime osnivača osniva javne ustanove, u ovom slučaju predškolske ustanove, jer je Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi izričito propisano da predstavničko tijelo u ime osnivača donosi odluku o osnivanju. Neupitno je i to da općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan imenuje predstavnike osnivača u tijelo predškolske ustanove, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano, no sporno je tko u ime osnivača imenuje ravnatelja ili daje suglasnost na statut i druge akte predškolske ustanove, ako to nije izričito propisano zakonom. Pisanje ovog rada je već pravi izazov, jer ne postoji stručna literatura koja bi dobrodošla za pisanje ovakve vrste rada, pa rad počiva na temeljima zakona i zakonskih tumačenja kao i poteškoćama s kojima se autor ovog rada osobno susretao, dok o razlozima ovog deficita možemo samo nagađati.

**Ključne riječi:** *lokalna samouprava, nadležnost, javne ustanove.*

#### **Abstract**

For the purposes of performing activities from the self-governing scope, counties, towns and municipalities establish preschool institutions, among others. In exercising its authority in relation to established preschool institutions and general and special legal provisions, it is often not entirely clear which body of the founder is authorized to act, nor when a preschool institution is authorized to act independently in accordance with the principle of subsidiarity. This paper analyses regulations governing the establishment or operation of a preschool institution in different areas and determines whether certain actions in relation to the institution should be taken by founder's representative or executive body. Namely, it is not disputed who establishes public institutions, in this case preschool institutions, on behalf of the founder, because the Law on Local and Regional Self-Government explicitly stipulates that a representative body decides on establishment on behalf of the founder. It is also unquestionable that the city or municipality mayor or county prefect appoints founder's representatives to the body of the preschool institution, unless it is otherwise prescribed by a special law. However,

it is debatable who, on behalf of the founder, appoints the director or gives consent to the statute and other acts of the preschool institution, if not expressly prescribed by law.

**Keywords:** *local self-government, principle of subsidiarity, jurisdiction, Law on Local and Regional Self-Government.*

## 1. UVOD

U ovom radu ćemo analizirati opće i posebne zakonske odredbe o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (u nastavku JLP(R)S) u odnosu na osnivanje, financiranje i djelovanje predškolskih ustanova. JLP(R)S kao osnivač ustanova može osnovati, između ostalog javne ustanove za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za lokalu i regionalnu zajednicu. S obzirom na trend pada nataliteta i promjene demografske slike RH, populacijska politika je sve više usmjerena ka jačanju i senzibilizaciji lokalnih vlasti na predškolski odgoj.

Sustav predškolskog odgoja i obrazovanja postao je jednim od ključnih javnopolitičkih pitanja čiji se razvoj sve više zagovara na europskoj razini, posebice unutar paradigme društvenog ulaganja koja uključivanje djece u programe kvalitetnog ranog odgoja i obrazovanja smatra ključnima za njihove kasnije životne šanse te na troškove predškolskih programa gleda kao na investiciju koja ima višestruke pozitivne učinke. Dok se s jedne strane naglasak stavlja na dijete i učinke koje ti programi imaju za dijete (npr. doprinos razvoju kognitivnih vještina, ublažavanje (posljedica) dječjeg siromaštva, socijalna integracija djeteta), s druge je strane fokus na koristima društva kao što je omogućavanje sudjelovanja oba roditelja na tržištu rada. Predškolske ustanove su javne ustanove koji svoju službu obavljaju kao javnu službu, sa javnim ovlastima. Zakonom o predškolskom odgoju i obrazovanju (Službeni vjesnik „Narodne novine“ broj 10/97., 107/07., 94/13., 98/19. i 57/22.) se uređuje predškolski odgoj i obrazovanje kao dio sustava odgoja i obrazovanja predškolske djece. Zakonom je propisano poduzimanje pojedinih radnji, ovlasti i nadležnosti JLP(R)S kao *lex specialis* i Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi kao *lex generalis*.

Vrlo često se predškolske ustanove i škole poistovjećuju, no te dvije ustanove, nije da se samo razlikuju po osnivanju i osnivaču, već prvenstveno i u načinu rada, odlučivanju i financiranju, te ćemo kroz rad vidjeti ulogu i važnost JLP(R)S u odlučivanju, financiranju i radu predškolskih ustanova te s kojim se sve izazovima JLP(R)S susreću.

## 2. POČECI RAZVOJA SUSTAVA PREDŠKOLSKOG ODGOJA

Gledamo li razvoj sustava predškolskog odgoja u Hrvatskoj, prve su institucije za djecu predškolske dobi bile socijalno-humanitarnog karaktera i počinju se otvarati početkom 15. stoljeća radi čuvanja nezbrinute djece.

Za vrijeme se I. svjetskog rata otvaraju skloništa za djecu žrtava rata, a između dva rata, na inicijativu karitativnih udruga, obdaništa za cjelodnevni boravak gradske radničke djece. Godine 1929. donesen je Zakon o osnovnim školama kojim se određuje da zabavišta djeluju u okviru i pod upravom osnovnih škola. Mreža institucija se širi u pojedinim gradovima i općinama, poglavito pod privatnom i crkvenom upravom (Baran, 2011.)



Tijekom socijalističkog razdoblja predškolske su ustanove bile gotovo isključivo javne, a sustav je od samih početaka izrazito decentraliziran. O osnivanju i financiranju predškolskih ustanova brinu općine, odnosno od 1974. godine samoupravne interesne zajednice (tzv. SIZ-ovi). U početku (1945., 1947.) su ustanove mogli osnivati općinski narodni odbori, sindikalne organizacije te poduzeća i ustanove (Iris, 1984.), da bi se kasnije mogućnost proširila na društveno-političke organizacije.

S osamostaljenjem je Hrvatska preuzela zakonodavstvo bivše države, no ubrzo slijede njegove prve izmjene. Izmjene se uglavnom odnose na način financiranja, ponajprije raspodjelu odgovornosti između države i lokalnih vlasti, te na osnivačka prava.

Osvrnemo li se na financiranje, u tu se svrhu osnivaju Republički fond na državnoj razini i fondovi predškolskog odgoja u općinama<sup>1</sup>, koji se ubrzo ukidaju, a financiranje se, sukladno načelu supsidijarnosti, nastavilo iz gradskih i općinskih, županijskih te državnog proračuna<sup>2</sup>. Sukladno Zakonu o predškolskom odgoju i naobrazbi iz 1997. godine<sup>3</sup>, čije odredbe i danas vrijede, takva praksa prestaje te je sredstva dužan osigurati osnivač, a iz državnog se proračuna sufinanciraju programi tzv. javnih potreba za djecu s teškoćama u razvoju, darovitu djecu i pripadnike nacionalnih manjina te predškole.

### **3. ZAKONSKI OKVIRI**

#### **3.1. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi**

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>4</sup> kao temeljnom zakonu za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao *lex generalis*, propisuje da su općina, grad i županija pravne osobe koje imaju predstavničko tijelo i izvršno tijelo te upravna tijela- upravne odjele i službe.

Zakon propisuje nadležnosti predstavničkog i izvršnog tijela. Sukladno članku 35. ZLP(R)S-a, predstavničko tijelo, između ostalog, osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za lokalnu odnosno regionalnu zajednicu, bira, imenuje i razrješuje, uz članove svojih radnih tijela, druge osobe određene zakonom, drugim propisima ili statutom te obavlja i druge poslove koji su zakonom ili drugim propisom stavljeni u djelokrugu predstavničkog tijela.

Člankom 48. st.1.t.6. ZLP(R)S-a propisano je da je u ovlasti izvršnog tijela imenovanje i razrješenje predstavnika jedinice u upravno vijeće ili drugo kolegijalno tijelo ustanove, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Osim navedenih, izvršno tijelo obavlja i druge poslove utvrđene zakonom statutom.

<sup>1</sup> Zakon o društvenoj brizi o djeci predškolske dobi, službeni vjesnik „Narodne novine“ broj 20/90. i 18/91.

<sup>2</sup> *ibid.* 27/93.

<sup>3</sup> Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, službeni vjesnik „Narodne novine“ broj 10/97.

<sup>4</sup> Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, službeni vjesnik „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.

### 3.2. Zakon o ustanovama

Zakonom o ustanovama<sup>5</sup> je uređeno ustrojstvo i osnivanje ustanova i javnih ustanova. Osnivanje i ustrojstvo ustanova kao pravnih osoba uređeno je Zakonom o ustanovama te posebnim zakonima koji uređuje posebna upravna područja. Zakonom o ustanovama je u ovom slučaju *lex generalis* u odnosu na javne ustanove i, istovremeno, *lex specialis*, za pravno područje ustroja i djelovanja ustanova u odnosu na ZLP(R)S. Posebni zakoni primjenjuju se ako sadržavaju posebne odredbe za određenu situaciju, a Zakon o ustanovama podredno, ako takvih odredaba u posebnom zakonu nema. Kada ustanova obavlja djelatnost ili dio djelatnosti koja je zakonom određena kao javna služba, tada se osniva javna ustanova.

Zakon predviđa mogućnost osnivanja javnih ustanova od strane Republike Hrvatske, jedinica lokalne i regionalne samouprave te drugih pravnih i fizičkih osoba ukoliko je to posebnim zakonom izrijekom dopušteno. Javna ustanova, u ovom slučaju predškolska ustanova, osniva se aktom o osnivanju, na koji osnivač, mora dobiti prethodnu ocjenu sukladnosti sa zakonom, od strane tijela državne uprave, u čijem je djelokrugu djelatnost javne ustanove. S obzirom na tematiku, analizirat ćemo isključivo predškolske ustanove, čiji je osnivač JLP(R)S.

Zakon je vrlo jasno definirano tko i na koji način osniva javnu ustanovu. Već je spomenuto da se predškolska ustanova (javna ustanova) osniva aktom o osnivanju, no istim aktom se određuje i djelatnost, koju predškolska ustanova može početi obavljati tek nakon što bude upisana u sudski registar. Ustrojstvo predškolske ustanove je uređeno statutom i aktom o osnivanju. U Republici Hrvatskoj, statut označava pravni akt jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Statutom se podrobnije uređuje samoupravni djelokrug jedinice, njena obilježja, javna priznanja, ustrojstvo, ovlasti i način rada tijela, način obavljanja poslova, oblici konzultiranja građana, provođenje referenduma u pitanjima iz djelokruga, mjesna samouprava, ustrojstvo i rad javnih službi, oblici suradnje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i obveza<sup>6</sup>.

Upravljačko tijelo predškolske ustanove je upravno vijeće, u čiji sastav se imenuju, između ostalog i predstavnici osnivača, odnosno JLP(R)S-a. Zakon taksativno navodi tko imenuje predstavnike osnivača u upravljačko tijelo javne ustanove. Jasno je određeno izvršno tijelo JLP(R)S-a kao tijelo koje imenuje predstavnike u upravljačka i kolegijalna tijela javnih ustanova. Upravna vijeća imaju sukladno zakonu svoje ovlasti kojima se odlučivanje o pitanjima bitnima za rad predškolske ustanove sukladno načelu supsidijarnosti spušta sa razine JLP(R)S-e na razinu predškolske ustanove. Tako upravno vijeće odlučuje o programu rada i razvoju ustanova, nadzire njihovo izvršavanje, odlučuje o financijskom planu i godišnjem obračunu, predlaže osnivaču promjenu djelatnosti, daje osnivaču i ravnatelju ustanove prijedloge i mišljenja te obavlja druge poslove određene zakonom, aktom o osnivanju i statutom ustanove<sup>7</sup>. Zakon je predvidio koje akte upravno vijeće može donositi samostalno, odnosno koje nikako bez prethodne suglasnosti osnivača ne može usvojiti. Također je zakon predvidio

---

<sup>5</sup> Zakon o ustanovama, službeni vjesnik „Narodne novine“ broj 76/93., 29/97., 47/99., 35/08. i 127/19.

<sup>6</sup> Hrvatska enciklopedija, <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=57907>, 20.5.2022.

<sup>7</sup> Zakon o ustanovama op.cit. (bilj. 6), članak 35.

ograničenja u odnosu na prodaju, otuđenje ili opterećenje imovine javne ustanove, koja bez suglasnosti osnivača neće biti moguća<sup>8</sup>.

Osnivač odlučuje o statusnim promjenama, udruživanju ustanova, osnivanju ali i prestanku predškolske ustanove. Ravnatelj je posljednja karika u krugu donošenja odluka iako ništa manje važna. Naime, ravnatelj osim što je jedini predstavnik javne ustanove, poslovni i stručni voditelj, zastupa je i vodi, i njegovi se zadaci ne razlikuju puno o zadatcima upravnog vijeća, jer upravo ravnatelj je taj koji u ime predškolske ustanove predlaže, nadzire i kontrolira provedbu odluka upravnog vijeća, na primarnoj ali i sekundarnoj razini. Ravnatelj je odgovoran za zakonitost rada institucije sukladno zakonima, no prvenstveno je odgovornost orijentirana ka osnivaču, koji na prijedlog upravnog vijeća predškolske ustanove imenuje ravnatelja<sup>9</sup>.

### 3.3. Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju

Zakonom o predškolskom odgoju i obrazovanju<sup>10</sup> (Službeni vjesnik „Narodne novine“ broj 10/97., 107/07., 94/13., 98/19. i 57/22., u nastavku: ZPOIO) propisano je da predškolsku ustanovu može osnovati Republika Hrvatska, jedinica lokalne i područne samouprave, vjerska zajednica, pravne i fizičke osobe, te je *lex specialis* za djelovanje i rad predškolskih ustanova.

Prema ZPOIO je JLP(R)S nadležna za osnivanje predškolske ustanove kao i upis iste u sudski registar. Uvjeti za početak obavljanja djelatnosti predškolske ustanove, koje JLPS mora ispuniti su<sup>11</sup>:

- odobren program rada,
- potreban broj odgojitelja, stručnih suradnika i ostalih zaposlenika,
- osiguran prostor i oprema za trajno obavljanje djelatnosti, sukladno standardima i normativima rada propisanim Državnim pedagoškim standardom predškolskog odgoja i naobrazbe,
- osigurana novčana sredstva za osnivanje i početak rada dječjeg vrtića,
- dokaz o ispunjavanju drugih uvjeta propisanih zakonom i na temelju zakona donešenim propisima.

Kao što je evidentno iz gore navedenog, JLP(R)S je dužan osigurati sve uvjete za početak rada predškolske ustanove no tu ne prestaju obveze JLP(R)S-a.

O obvezi financiranja i nadležnosti za odlučivanje u svezi s time, propisano je da je osnivač dječjeg vrtića dužan osigurati novčana sredstva za osnivanje i rad predškolske ustanove te da se sredstva uplaćuju na žiro- račun dječjeg vrtića ako tako odluči predstavničko tijelo jedinice (članak 48. ZPOIO-a). Dječji vrtić se osim financiranja od strane JLP(R)S-a, financira i prodajom usluga na tržištu rada i iz drugih izvora sukladno zakonu. Dječji vrtić, koji je osnovala jedinica lokalne uprave i samouprave, naplaćuje svoje usluge od roditelja-korisnika usluga, sukladno mjerilima koja utvrđuje predstavničko tijelo te jedinice. Predstavničko tijelo jedinice

<sup>8</sup> ibid. članak 36

<sup>9</sup> ibid. članak 37.

<sup>10</sup> Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, op.cit. (bilj. 4), broj 57/22.

<sup>11</sup> Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, op.cit. (bilj. 4), članak 12.

određuje mjerila naplate usluga za predškolske ustanove, prema kojima se utvrđuju omjeri financiranja, roditelj: JLP(R)S.

Mjerila za osiguranje sredstava za zadovoljavanje javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja na području jedinica lokalne uprave i samouprave utvrđuje predstavničko tijelo županije, odnosno Grada Zagreba (članak 2. ZPOIO-a). Jedinice lokalne uprave i samouprave dužne su za predškolski odgoj izdvojiti najmanje onoliko sredstava koliko svojim mjerilima utvrdi predstavničko tijelo županije. O korištenju sredstava odlučuje jedinica lokalne uprave i samouprave koja je sredstva osigurala u svom proračunu, sukladno mjerilima koje je utvrdilo predstavničko tijelo županije.

Sredstva za programe javnih potreba u području predškolskog odgoja osiguravaju se u državnom proračunu<sup>12</sup>. Javnim potrebama sukladno smatraju se programi odgoja i naobrazbe:

- - za djecu s teškoćama u razvoju i darovitu djecu,
- - za djecu predškolske dobi hrvatskih građana u inozemstvu,
- - za djecu predškolske dobi pripadnika etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina,
- - program predškole.

Način raspolaganja sredstvima iz državnog proračuna i mjerila za sufinanciranje pojedinih programa propisuje ministar prosvjete i športa.

### **3.4. Dvojbe, različita postupanja i sudska praksa**

Do sada je navedena, sa stajališta sektorskih zakona, uloga JL(R)S-a u predškolstvu, no u praksi dolazi do različitih tumačenja i dvojbi u postupanju. Najčešće dvojbe nastaju upravo kod nadležnosti.

Ako zakonom nije propisano tijelo JLP(R)S-a nadležno za poduzimanje neke radnje, već je propisano tek da je nadležan osnivač, u praksi su prisutne dvojbe, različita postupanja i prijeporna tumačenja o tome koje je tijelo u ime JLP(R)S-a nadležno. Primjerice, za imenovanje i razrješenje članova upravnog vijeća predškolske, za davanje suglasnosti na njihov statut. Imenovanje članova upravnog vijeća predškolske ustanove je u nadležnosti osnivača. Zakon o ustanovama propisuje nadležnost izvršnog tijela predškolske ustanove, Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju propisuje da osnivač imenuje članove upravnog vijeća, ne navodeći koje tijelo osnivača.

Zakon o lokanoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisuje da je u ovlasti izvršnog tijela imenovanje i razrješenje predstavnika jedinice u upravno vijeće ili drugo kolegijalno tijelo ustanove, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. U ovom slučaju je upitno, tko je tijelo nadležno za imenovanje članova upravnog vijeća, dali izvršno tijelo osnivača ili pak predstavničko tijelo. Praksa će reći da je to izvršno tijelo Osnivača. S obzirom na važnost odlučivanja o imenovanju članova upravnog vijeća, gradonačelnik, načelnik ili pak župan, donose ovu odluku u praksi, no postoje i primjeri u kojima, ipak izvršno tijelo donosi takvu odluku.

---

<sup>12</sup> Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, op.cit. (bilj. 4), članak 15.1.

Ista je situacija i sa donošenjem pravilnika o unutarnjem ustrojstvu, za koji ZOPPIO propisuje da ga donosi osnivač, ne navodeći koje tijelo osnivača, no s obzirom na važnost pravilnika kojima su normirana radna mjesta i broj izvršitelja, te su čak, u nedostatku kolektivnog ugovora, određeni i koeficijenti za isplatu plaće, bitno je tko ga donosi, i što, ukoliko ga donese tijelo, koje nije nadležno.

Zadržat ćemo se još kod nadležnosti, pa ćemo usporediti imenovanje ravnatelja prema sektorskim zakonima. Sukladno ZPOIO-u, ravnatelja imenuje izvršno tijelo osnivača, gradonačelnik, načelnik ili župan<sup>13</sup>, a isti je i slučaj u ZLP(R)S-u, ravnatelja imenuje izvršno tijelo<sup>14</sup>. Sukladno ZU-a<sup>15</sup>, ravnatelja imenuje predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne samouprave. Iz presude Upravnog suda u Rijeci, broj Usl-1275/15-8, od 8. veljače 2016., u upravnom sporu o ne/nadležnosti za imenovanje ravnatelja dječjeg vrtića, Sud ističe da „prema članku 37. stavku 3. Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju, kao posebnog zakona u predmetnoj materiji, ravnatelja dječjeg vrtića imenuje i razrješava osnivač dječjeg vrtića a na prijedlog upravnog vijeća dječjeg vrtića. Među strankama ovog upravnog spora, sporno je pravno pitanje ostvaruje li osnivačke ovlasti iz članka 37. ZPOIO-a - izvršno tijelo ili predstavničko tijelo. Sud je stajališta da je riječ o ovlasti predstavničkog tijela, tj. u konkretnom slučaju Općinskog vijeća. Nadalje, sud navodi „da je u odnosu na dječji vrtić kao javnu ustanovu, izvršno tijelo ovlašteno na temelju članka 48. stavka 1. točke 6. ZLP(R)S-a imenovati predstavnike jedinice lokalne samouprave u tijelima dječjeg vrtića (npr. predstavnike jedinice lokalne samouprave u upravnom vijeću ustanove). Međutim, tužiteljica osnovano ističe da ravnatelj ustanove nije predstavnik jedinice lokalne samouprave kao (su)osnivač, već da ima položaj voditelja, predstavnika i zastupnika ustanove (čl. 37. ZU-a).

Konačno, sud obrazlaže da „ostvarivanje osnivačkih ovlasti od strane predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, uključujući ovlast imenovanja ravnatelja dječjeg vrtića na prijedlog upravnog vijeća ustanove, u konkretnom slučaju proizlazi iz opće odredbe članka 35. točke 5. ZLP(R)S-a.

Sukladno izmjeni i dopuni Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju (Službeni vjesnik „Narodne novine“ broj 57/22.) ZPOIO predviđa obvezu predstavničkog tijela JL(R)PS-e na donošenja plana razvoja mreže dječjih vrtića, koje se mora dostaviti ministarstvu nadležnom za obrazovanje<sup>16</sup>. Nije propisan način donošenja plana mreže dječjih vrtića niti posljedice ukoliko se isti ne donese.

#### 4. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

S obzirom na trend pada nataliteta i promjene demografske slike RH, populacijska politika je sve više usmjerena ka jačanju i senzibilizaciji lokalnih vlasti na predškolski odgoj. Sustav predškolskog odgoja i obrazovanja postao je jedan od ključnih javnopolitičkih područja čiji se razvoj sve više zagovara na europskoj razini, posebice unutar paradigme društvenog ulaganja koja uključivanje djece u programe kvalitetnog ranog odgoja i obrazovanja smatra ključnima

<sup>13</sup> Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, op.cit. (bilj. 4), članak 37. st. 4.

<sup>14</sup> Zakonom o lokanoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, op.cit. (bilj. 5), članak 48. st. 1 t. 6.

<sup>15</sup> Zakon o ustanovama, op.cit. (bilj. 6), članak 38. st. 2.

<sup>16</sup> Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, op.cit. (bilj. 11), članak 14.

za njihove kasnije životne šanse te na troškove predškolskih programa gleda kao na investiciju koja ima višestruke pozitivne učinke. Dok se s jedne strane naglasak stavlja na dijete i učinke koje ti programi imaju za dijete (npr. doprinos razvoju kognitivnih vještina, ublažavanje (posljedica) dječjeg siromaštva, socijalna integracija djeteta), s druge je strane fokus na koristima društva kao što je omogućavanje sudjelovanja oba roditelja na tržištu rada, primarno u kontekstu rastuće zaposlenosti žena te potrebe da socijalne države reagiraju na novonastale okolnosti. Na važnost postojanja javno dostupne skrbi za djecu, posebice s aspekta usklađivanja obiteljskih obaveza i plaćenog rada, upozoravaju mnogi autori (npr. Daly, 2005.; Baker, 2006.)

Scheiwe i Willekens (2009.) ukazuju kako i današnje tendencije u razvoju te organizaciji javne skrbi za djecu imaju korijene u nacionalnim tradicijama, pa tako jednom odabrani načini organiziranja predškolskog odgoja u prošlosti oblikuju njegov kasniji razvoj.

Prema podacima zavoda za statistiku, predškolske ustanove osnovane od strane JL(R)PS-a su još uvijek najbrojnije, no uglavnom su zastupljene u urbanim područjima, dok je zastupljenost u ruralnim sredinama još uvijek niska. Dali je razlog nedostatak financijskih sredstava ruralnih sredina, ili pak manje potrebe za ovakvom vrstom skrbi? Činjenica je da je većina ruralnih sredina manje razvijena i u kroničnom nedostatku materijalnih sredstava nemaju mogućnost razvijati predškolstvo u svojoj sredini. Urbane sredine se pak bore sa prekapacitiranošću, a jedinice lokalne i područne samouprave zbog nedostatka kako materijalnih tako i administrativnih resursa, nemaju mogućnost daljnjeg širenja mreže predškolskih ustanova.

Zakonom o ustanovama kao *lex generalis* i Zakonom o predškolskom odgoju i obrazovanju kao *lex specialis*, regulirana su prava i obveze JLP(R)S-a naspram predškolskih ustanova. Upravljačko tijelo predškolske ustanove, čiji sastav je sačinjen većinom od predstavnika osnivača, koje osnivača po vlastitom nahođenju imenuje, upravlja dječjim vrtićem i s pravnog aspekta nije moguće niti jednu relevantnu odluku donijeti bez odluke upravnog vijeća, a za poslove od velikog političkog ili financijskog značaja, čak niti bez prethodne suglasnosti osnivača. Ovdje je važno za naglasiti da vrlo često, upravni odjeli, koji su nadležni za predškolske ustanove, nažalost nemaju ljudskog potencijala, koji može predškolskim ustanovama, njezinim djelatnicima, pružiti podršku.

Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, kao i sve njegove dosadašnje izmjene i dopune, ostavlja puno mogućnosti različitih tumačenja, a zbog nepostojanja „mreže“ podrške, djelatnici su nerijetko prepušteni sami sebi, no ono što je ovdje još problematičnije, je nedostatak jednakog postupanja.

ZOPIO predviđa da Upravna vijeća imaju ovlasti kojima se odlučivanje o pitanjima bitnima za rad predškolske ustanove sukladno načelu supsidijarnosti spušta sa razine JLP(R)S-a na razinu predškolske ustanove, s jedne strane, a s druge strane, posjeduje kontrolu nad radom predškolske ustanove kroz svoje članove u upravnom vijeću vrtića. Niti ovo pitanje nije zakonski potpuno uređeno. Posljednjom izmjenom ZPOIO-a (57/22.) konačno je određeno tko može biti imenovan od strane osnivača u upravno vijeće, pa to mogu biti isključivo osobe koje su završile preddiplomski sveučilišni studiji ili stručni studiji kojima su stekli najmanje 180 ECTS bodova. Zakon nije uređio pitanje naknade članova za rad u upravnom vijeću. Koliko motiva imaju članovi upravnog vijeća, ako to rade volonterski? Dali time postoji bojazan da se zadaće upravnog vijeća ne određuju pravilno i pravodobno?

Zakon je predvidio koje akte upravno vijeće može donositi samostalno, odnosno koje nikako bez prethodne suglasnosti osnivača ne može usvojiti. Pravilnik o upisima i mjerilima upisa djece, Statut ili pak Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu, su tek neka od akata koja ne mogu biti usvojena od strane upravnog tijela bez prethodne suglasnosti osnivača. Također je zakon predvidio ograničenja u odnosu na prodaju, otuđenje ili opterećenje imovine javne ustanove, koja bez suglasnosti osnivača neće biti moguća.

Osnivač odlučuje o statusnim promjenama, udruživanju ustanova, osnivanju ali i prestanku predškolske ustanove. O obvezi financiranja i nadležnosti za odlučivanje u svezi s time, propisano je da je osnivač dječjeg vrtića dužan osigurati novčana sredstva za osnivanje i rad predškolske ustanove. Dječji vrtić se osim financiranja od strane JLP(R)S-a, financira i prodajom usluga na tržištu rada i iz drugih izvora sukladno zakonu. Dječji vrtić, koji je osnovala jedinica lokalne uprave i samouprave, naplaćuje svoje usluge od roditelja-korisnika usluga, sukladno mjerilima koja utvrđuje predstavničko tijelo te jedinice. Predstavničko tijelo jedinice određuje mjerila naplate usluga za predškolske ustanove, prema kojima se utvrđuju omjeri financiranja, roditelj:JLP(R)S.

Nažalost, zakoni ne pružaju puno podršku poteškoćama u praksi, pa se predškolske ustanove vrlo često oslanjaju na pravnu podršku jedinice lokalne samouprave, koja postupaju u skladu sa svojim ovlastima, ovisno o svojim financijskim i ljudskim kapacitetima. Iz izložene legislative razvidno je da je da je predškolska ustanova velika odgovornost, pa čak i teret JLP(R)S-u, jer o istoj socijalno i materijalno skrbi, od trenutka dobivanja prethodne suglasnosti na početak rada pa do davanja prethodne suglasnosti na nekih od akata.

Jedan od prioriteta UNICEF-ove podrške Vladi Republike Hrvatske u razdoblju od 2017. do 2022. je širenje pristupa ranom odgoju i obrazovanju, sa težnjom da svako dijete u Hrvatskoj dobije priliku za dobar početak u životu. Cilj je proširenje mreže predškolskih ustanova u što većem opsegu, što predstavlja veliki izazov za JLP(R)S, osobito manje razvijene i ruralne sredine, koje zbog kroničnog nedostatka što financijskih što ljudskih potencijala nisu u mogućnosti udovoljiti javnim potrebama. Zavidnu razinu kvalitete predškolskih usluga možemo postići samo sinergijom JLP(R)S-a, predškolskih ustanova i resornog ministarstva, te upravo tome trebamo težiti.

## LITERATURA

1. Baker, M. (2006.), *Restructuring family policies: convergences and divergences*. Toronto: University of Toronto Press.
2. Daly, M. (2005.), *Changing family life in Europe: significance for state and society*. European Society, 7, 3, 379-398.
3. Iris, G. (1984.), *Društvena briga o djeci predškolskog uzrasta*. U: Škrbić, M., Letica, S., Popović, B., Butković, J. i Matutinović, A. (ur.), *Socijalna zaštita*. Zagreb: JUMENA, str. 318-325.
4. Scheiwe, K. i Willekens, H. (2009.), *Child Care and Preschool Development in Europe*. UK: Palgrave Macmillan
5. Markočić, M. (1992.), *Razvojna djelatnost vrtića i novo programsko usmjerenje*. U: Vrgoč, H. (ur.), *Nova koncepcijsko-programska usmjerenja – iskustva u primjeni i projekciji*

- razvoja predškolskog odgoja u Hrvatskoj. Zagreb: Hrvatsko pedagoško-književni zbor, str. 62-74.
6. Baran, J. (2011.) „Razvoj institucionaliziranog predškolskog odgoja u Hrvatskoj: promjene paradigme ili ovisnost o prijednom putu“, Napredak: Časopis za interdisciplinarna istraživanja u odgoju i obrazovanju, Zagreb, Hrvatski pedagoško-književni zbor Zagreb, str. 524-526
  7. Zakon o društvenoj brizi za djecu predškolske dobi. Narodne novine, 18/1991, 27/1993.
  8. Zakon o društvenoj brizi o djeci predškolskog uzrasta (Službeni vjesnik „Narodne novine“ broj 28/81., 12/89., 20/90., 47/90., 9/91.)
  9. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, (Službeni vjesnik „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.)
  10. Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju (Službeni vjesnik „Narodne novine“ broj 10/97., 107/07., 94/13., 98/19. i 57/22.)
  11. Zakon o ustanovama (Službeni vjesnik „Narodne novine“ broj 76/93., 29/97., 47/99., 35/08. i 127/19.)
  12. Hrvatska enciklopedija, <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=57907> (20.5.2022.)
  13. Pravni fakultet Zagreb, [https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/Presuda\\_ravnatelj\\_vrtica.pdf](https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/Presuda_ravnatelj_vrtica.pdf) (1.6.2022.)



**ANALIZA ZADUŽENOSTI JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE  
SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

**THE ANALYSIS OF INDEBTEDNESS OF LOCAL AND REGIONAL  
SELF-GOVERNMENT 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**

Sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj čini 428 općina, 127 gradova, 20 županija i Grad Zagreb s posebnim statusom grada i županije. Svaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora raspolagati s dostatnim proračunskim sredstvima, prihodima i primicima, u cilju obavljanja poslova iz svoga djelokruga, odnosno izvršavanja rashoda i izdataka na godišnjoj razini. Veliki broj teritorijalno malih i ekonomski slabih samoupravnih jedinica ima neodgovarajući fiskalni kapacitet i nedostatne proračunske prihode što posljedično dovodi do nemogućnosti obavljanja javnih funkcija u punom opsegu na lokalnoj i regionalnoj razini. Funkcionalnim povezivanjem lokalnih samoupravnih jedinica moguće je utjecati na povećanje proračunskih prihoda i/ili smanjenje rashoda kroz zajedničko obavljanje određenih javnih funkcija čime se povećava učinkovitost i kvaliteta pruženih usluga. Za obavljanje poslova samoupravne jedinice raspolažu proračunskim prihodima i primicima kao što su primjerice porezni prihodi i primici od zaduživanja. Stoga se u radu prvo daje kratak osvrt na teritorijalni ustroj samouprave i zakonski okvir zaduživanja JLP(R)S-a u Republici Hrvatskoj. U drugom dijelu rada analizira se značaj primitaka od zaduživanja u strukturi proračunskih prihoda i primitaka općina, gradova i županija kao i značaj pojedinih primitaka od zaduživanja u strukturi zaduženosti pojedinih jedinica na razini Republike Hrvatske.

**Ključne riječi:** *lokalna i područna samouprava, zaduženost JLP(R)S-a, primici od zaduživanja, proračun.*

**Abstract**

The system of local and regional self-government in the Republic of Croatia consists of 428 municipalities, 127 cities, 20 counties and the City of Zagreb with a special status of a city and county. Each unit of local and regional self-government must have sufficient budgetary resources, revenues and receipts, in order to perform tasks within its scope, i.e. to execute expenditures and outlays on an annual basis. A large number of territorially small and economically weak self-governing units have inadequate fiscal capacity and insufficient budget revenues, which in turn leads to the inability to execute public functions in full at the local and regional level. By functionally connecting local self-government units, it is possible to influence the increase of budget revenues and/or reduction of expenditures through joint performance of certain public functions, which increases the efficiency and quality of provided services. Self-governing units have budget revenues and receipts, such as tax revenues and receipts from borrowing, to perform their activities. Therefore, the paper first gives a brief overview of the

territorial organization of the self-government and of the legal framework for borrowing by LRSGs in the Republic of Croatia. The second part of the paper analyzes the importance of receipts from borrowing in the structure of budget revenues and receipts of municipalities, cities and counties as well as the importance of individual receipts from borrowing in the structure of indebtedness of individual units at the level of the Republic of Croatia.

**Keywords:** *local and regional self-government, indebtedness of LRSGs, receipts from borrowing, budget.*

## 1. UVOD

Sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj ima zadaću pružati građanima na lokalnoj i područnoj razini javne usluge u svom djelokrugu rada. U cilju obavljanja javnih funkcija županije, gradovi i općine moraju raspolagati dostatnim proračunskim prihodima i primicima iskazanima u njihovim godišnjim proračunima. Nažalost, prema općoj ocjeni stručne i druge javnosti sadašnji sustav LP(R)S-a odlikuje usitnjenost i velik broj malih jedinica čiji je fiskalni kapacitet vrlo često nedovoljan za izvršavanje proračunskih rashoda na razini koja osigurava učinkovitu i standardiziranu kvalitetu pruženih usluga. Osim toga, ograničeni fiskalni kapacitet onemogućuje prije svega dugoročno zaduživanje samoupravne jedinice za financiranje investicija sukladno zakonskim propisima. Na tragu preustroja sustava i stvaranja manjeg broja većih i fiskalno jačih jedinica je i vladin plan poticanja dobrovoljnog funkcionalnog i stvarnog spajanja lokalnih samoupravnih jedinica s ciljem unaprjeđenja učinkovitog i transparentnog pružanja javnih usluga građanima. Stoga se u prvom dijelu radu daje prikaz teritorijalno-administrativnog ustroja LP(R)S-a te zakonodavnog okvira financiranja i zaduživanja JLP(R)S-a u Republici Hrvatskoj. U drugom, istraživačkom dijelu rada, analizira se značaj primitaka od zaduživanja u strukturi proračunskih prihoda i primitaka općina, gradova i županija kao i značaj pojedinih primitaka od zaduživanja u strukturi zaduženosti na razini sustava i gradova kao jedinica lokalne samouprave. 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

Teritorijalni ustroj JLP(R)S-a određen 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 sustav čini 576 JLP(R)S-a i to 428 općina i 127 gradova u statusu jedinica lokalne samouprave, 20 županija u statusu jedinica područne (regionalne) samouprave te Grad Zagreb koji ima status grada i županije. 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) uređuje djelokrug i ustrojstvo JLP(R)S-a, način rada njihovih tijela, nadzor nad aktima i radom te druga pitanja od značaja za njihov rad, dok Zakon o Gradu Zagrebu (NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20) uređuje položaj, djelokrug i ustrojstvo Grada Zagreba. Pitanja teritorijalnog ustroja i broja JLP(R)S-a stalna su tema u političkoj, stručnoj i ostaloj javnosti. U fokusu rasprave su pitanja broja i veličine jedinica, djelokrug njihovog rada i izvori financiranja s obzirom na broj stanovnika. Prema podacima

popisa stanovništva za 2021. godinu (DZS, 2022) u Republici Hrvatskoj živi 3.888.529 stanovnika što predstavlja smanjenje broj stanovnika za 396.360, odnosno za 9,25% u odnosu na popis stanovništva iz 2011. godine. Broj stanovnika smanjio se u svim županijama, najmanje u Gradu Zagrebu (2,54%), a najviše u Vukovarsko-srijemskoj županiji (smanjenje za 19,54% odnosno za 35.083 stanovnika). Prema članku 5. 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) propisani minimum za stjecanje statusa grada je više od 10.000 stanovnika osim u iznimnim slučajevima gdje za to postoje posebni razlozi kao što su povijesni, gospodarski i geoprometni. Spomenuti zakonski iznimni slučajevi zaslužni su za činjenicu da čak 25 gradova ima manje od 5.000 stanovnika (19,5% svih gradova u Hrvatskoj) te da 44 grada (34,4%) ima između 5.000 i 10.000 stanovnika. Dakle, prema podacima popisa stanovništva za 2021. godinu 69 gradova (53,9% svih gradova) ne ispunjava temeljni zakonski uvjet broja stanovnika za dobivanje statusa grada kao jedinice lokalne samouprave. Samo osam gradova ima više od 50.000 stanovnika od kojih tri grada (Zagreb, Split i Rijeka) više od 100.000. U gradovima živi 2.789.211 stanovnika od čega 769.944 u Zagrebu, a u općinama 1.099.318 stanovnika pa tako prosječna općina ima 2.569 stanovnika. Međutim, 54 općine, odnosno 12,6% svih općina u Hrvatskoj ima manje od 1.000 stanovnika, a više od 50% manje od 2.500 stanovnika što jasno ukazuje na problem optimalne veličine samoupravnih jedinica. Stoga većina stručnjaka i autora predlaže značajno manji broj samoupravnih jedinica i njihov znatno drugačiji djelokrug (Koprić, 2013:1-30; Škarica, 2013:55-98; Koprić 2015:993-998; Đulabić, 2018; Krtalić et al., 2020), posebice ako se u razmatranje uključe trenutna demografska kretanja i broj stanovnika. U prilog stvaranja sve većih jedinica prema broju stanovnika govore i suvremeni zahtjevi efikasnosti i efektivnosti te optimalne veličine lokalne jedinice s aspekta učinkovitog pružanja javnih usluga (Koprić, 2012:1180). Prema Buljan et al. (2021) optimalna veličina lokalnih jedinica u Hrvatskoj mjerena brojem stanovnika je 4.740 stanovnika, odnosno optimalna veličina grada je 15.140 stanovnika, a općine 3.750 stanovnika što ukazuje da više od 70% gradova i općina ima manji broj stanovnika od optimalnog. Autori ističu kako u slučaju najkonzervativnijeg načina izračuna, optimalan broj stanovnika u gradovima iznosi 6.300, a u općinama 1.900 što i dalje ukazuje da 30% lokalnih jedinica ima manji broj stanovnika od optimalnog. U cilju optimizacije sustava LP(R)S-a Vlada RH je koncem srpnja 2022. godine donijela odluku kojom se utvrđuju kriteriji za dodjelu pomoći na ime poticaja za one lokalne jedinice koje se odluče na dobrovoljno funkcionalno spajanje u smislu zajedničkog obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga te na dobrovoljno stvarno spajanje u smislu stvaranja nove jedinice (NN 88/22). Planom je predviđeno stvarno spajanje najmanje 20% jedinica te funkcionalno spajanje najmanje 40% jedinica do konca 2026. Veličina samoupravne jedinice izravno utječe na njezin fiskalni kapacitet i od iznimnog je značaja za mogućnost prikupljanja proračunskih prihoda u iznosu koji je dostatan za financiranje proračunskih rashoda. Bez dostatnog fiskalnog kapaciteta jedinica ima poteškoće u obavljanju javnih funkcija kao i ograničene mogućnosti zaduživanja u svrhu financiranja kapitalnih investicija. Stoga je u ekonomskom smislu poželjan teritorijalni ustroj s manjim brojem većih samoupravnih jedinica koji će osigurati dostane proračunske prihode i mogućnost zaduživanja jedinica prema potrebi i sukladno zakonu.

### 3. ZAKONODAVNI OKVIR FINANCIRANJA I ZADUŽIVANJA JLP(R)S-a

Financiranje sustava LP(R)S-a u Republici Hrvatskoj određuje nekoliko temeljnih zakonskih propisa. 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) u članku 68. definirano je da samoupravne jedinice imaju prihode kojima slobodno raspolažu u okviru svoga samoupravnog djelokruga. Prihodi moraju biti razmjerni s poslovima koje jedinice obavljaju u skladu sa zakonom. Kao prihodi samoupravne jedinice navode se: (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 jedinica sama propiše u skladu sa zakonom, (6) udio u zajedničkom porezu, (7) sredstva pomoći predviđena u državnom proračunu, i (8) drugi prihodi. Zakon o financiranju JLP(R)S-a (NN 127/17, 138/20) uređuje izvore sredstava i financiranje poslova iz samoupravnog djelokruga, raspodjelu prihoda od poreza na dohodak, fiskalno izravnanje te financiranje decentraliziranih funkcija. Sukladno čl. 3. samoupravna jedinica se financira приходima od poreza, od pomoći te iz vlastitih i namjenskih prihoda sukladno posebnim propisima. Porezni prihodi se odnose na prihode od zajedničkog poreza i prihode od lokalnih poreza. Zajednički porez je porez na dohodak koji se dijeli između općina, gradova i županija u odgovarajućim udjelima. Također, zajednički prihod države, općine i grada koji se raspodjeljuje u propisanom omjeru čine prihodi o ugovorenih godišnjih naknada za koncesije sukladno Zakonu o koncesijama (NN 69/17, 107/20) i to za crpljenje mineralnih, geotermalnih i prirodnih izvorskih voda te za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu. Zakon o lokalnim porezima (NN 115/16, 101/17) uređuje sustav utvrđivanja i naplate lokalnih poreza kao izvora financiranja JLP(R)S-a. U skupinu lokalnih poreza ubrajaju se županijski lokalni porezi, i to porez na nasljedstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na plovila i porez na automate za zabavne igre (čl. 3.), te lokalni porezi gradova i općina, i to prirez porezu na dohodak, porez na potrošnju, porez na kuće za odmor i porez na korištenje javnih površina. Naposljetku, Zakonom o porezu na promet nekretnina (NN 115/16, 106/18) uređeno je da prihod od poreza na promet nekretnina pripada samoupravnoj jedinici, odnosno gradu ili općini na području na kojem se nekretnina nalazi. U posebnim slučajevima samoupravne jedinice se mogu zaduživati u cilju pribavljanja potrebnih financijskih sredstava za točno utvrđene namjene. Zaduzivanje i davanje jamstava JLP(R)S-a uređeno je u dijelu IX. Zakona o proračunu (NN 144/21). Sukladno čl. 118. samoupravne jedinice se mogu zaduživati uzimanjem kredita, zajmova i izdavanjem vrijednosnih papira, dok se ograničenja u vezi zaduzivanja JLP(R)S-a propisuju u zakonu o izvršavanju državnog proračuna za određenu godinu (npr. vidi Zakon o izvršavanju Državnog proračuna RH za 2021. godinu, čl. 26., NN 135/20, 69/21, 122/21). Kratkoročno zaduzivanje do 12 mjeseci, bez mogućnosti daljnjeg reprograma ili zatvaranja postojećih obveza po kratkoročnim kreditima ili zajmovima uzimanjem novih kratkoročnih kredita ili zajmova, moguće je isključivo za premošćivanje jaza nastalog zbog različite dinamike priljeva sredstava i dospjeća obveza (čl. 119.). Dugoročno zaduzivanje jedinica može ostvariti za financiranje investicije koja se financira iz njezina proračuna, za kapitalne pomoći trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama u većinskom vlasništvu ili suvlasništvu jedinice radi realizacije investicije sufinancirane iz fondova EU i za

investicije čija je realizacija utvrđena posebnim propisima te za financiranje obveza na ime povrata neprihvatljivih troškova koji su bili sufinancirani iz fondova EU (čl. 120.). Pod investicijom se podrazumijevaju rashodi za nabavu nefinancijske imovine (osim osobnog automobila) i drugi rashodi izravno povezani s takvom investicijom. Odluku o dugoročnom zaduženju donosi predstavničko tijelo JLP(R)s-a, a suglasnost za zaduženje daje Vlada RH na prijedlog ministra financija. Iznimno, u slučaju ako se jedinica dugoročno zadužuje najviše do iznosa ukupno prihvatljivog troška projekta sufinanciranog iz sredstava EU, suglasnost za zaduženje daje ministar financija. Ukupna godišnja obveza JLP(R)S-a na osnovi zaduženja može iznositi najviše do 20% ostvarenih prihoda u godini koja prethodi godini u kojoj se jedinica zadužuje (čl. 121.). Iznos ukupne godišnje obveze čine iznos prosječnoga godišnjeg anuiteta po kreditima, zajmovima, obvezama na osnovi izdanih vrijednosnih papira, danih jamstava i suglasnosti te dospjele obveze iskazane u zadnjem raspoloživom financijskom izvještaju. Godišnje obveze na osnovi izdanih vrijednosnih papira utvrđuju se za anuitetne obveznice u iznosu godišnjeg anuiteta, a za obveznice kod kojih se amortizira glavnica o dospjeću godišnje obveze se utvrđuju za pretpostavljeno dospjeće pripadajućega godišnjeg dijela glavnice i pripadajućih kamata. Ostvarene proračunske prihode čine ukupni ostvareni prihodi pojedine samoupravne jedinice umanjeni za prihode (1) od pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna te donacija i (2) s osnove dodatnih udjela u porezu na dohodak za financiranje decentraliziranih funkcija. U ukupnu godišnju obvezu ne uračunava se iznos zaduživanja JLP(R)S-a do iznosa ukupno prihvatljivog troška projekta sufinanciranog iz fondova EU te iznos zaduživanja za investicije iz područja unapređenja energetske učinkovitosti. Ministar financija donosi pravilnik kojim se propisuje postupak davanja suglasnosti za dugoročno zaduživanje JLP(R)S-a, refinanciranje, reprogramiranje i izmjena suglasnosti za dugoročno zaduživanje, davanja jamstava županije općini i gradu, davanja suglasnosti na jamstva općine, grada i županije, obvezni sastojci zahtjeva, obvezni prilozi i pripadajuća dokumentacija (Pravilnik o postupku dugoročnog zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti JLP(R)S-a, NN 67/22). Iz prethodno opisanih izvora financiranja županije, gradovi i općine prikupljaju proračunske prihode i primitke pomoću kojih se izvršavaju proračunski rashodi i izdaci, odnosno financiraju javne funkcije u djelokrugu samouprave. Prihodi i primici te rashodi i izdaci navedeni su u godišnjem proračunu koji predstavlja temeljni financijski akt JLP(R)S-a.

#### 4. ANALIZA ZADUŽENOSTI JLP(R)S-a

Županije, gradovi i općine kao jedinice koje čine sustav LP(R)S-a u Republici Hrvatskoj ostvaruju značajne iznose ukupnih proračunskih prihoda i primitaka te proračunskih rashoda i izdataka 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 41% u razdoblju od 2015. do 2020. i to s 22,911 mlrd. HRK u 2015. na 32,30 mlrd. HRK u 2020. U istom razdoblju proračunski rashodi i izdaci JLP(R)S-a narasli su za 40% i to s 22,759 mlrd. HRK u 2015. na 31,837 mlrd. HRK u 2020. godini (Tablica 1.). Na razini cjelokupnog sustava u promatranom razdoblju ostvareni su viškovi prihoda i primitaka u rasponu od 152 mil. HRK (za 2015. god.) do 464 mil. HRK (za 2020. god.) osim za 2017. i 2019. kada je ostvaren manjak 148 mil. HRK, odnosno 343 mil. HRK.

Tablica 1. Proračuni JLP(R)S-a u razdoblju od 2015. do 2020. god. (u mlrd. kn)

#	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Indeks 2020./2015.
<b>Ukupni prihodi i primici</b>	22,911	24,318	24,889	28,172	31,159	32,300	141
<b>Ukupni rashodi i izdaci</b>	22,759	24,004	25,037	27,817	31,502	31,837	140
<b>Višak / manjak</b>	0,152	0,313	-0,148	0,355	-0,343	0,464	305

Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija RH

Struktura proračunskih prihoda i rashoda na razini svih JLP(R)S-a u razdoblju od 2015. do 2020. prikazana je u Tablici 2. U skladu s Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (NN 124/14, 115/15, 87/16, 03/18, 126/19 i 108/20) proračunske prihode čine prihodi poslovanja i prihodi od prodaje nefinancijske imovine, dok proračunske rashode čine rashodi poslovanja i rashodi za nabavu nefinancijske imovine. Raspoloživi podaci pokazuju kako na razini sustava JLP(R)S-i ostvaruju višak prihoda poslovanja u odnosu na rashode poslovanja. Najmanji višak ostvaren je 2017. u iznosu od 2,575 mlrd. HRK, a najveći višak 2020. u iznosu od 4,769 mlrd. HRK. U promatranom razdoblju prihodi poslovanja su 2020. narasli za 29% u odnosu na 2015., dok su rashodi poslovanja u istom razdoblju narasli nešto manje, tj. 22%. S druge strane, na razini sustava ostvaren je manjak prihoda od prodaje nefinancijske imovine u odnosu na rashode za nabavu iste imovine. Navedeni manjkovi porasli su 2,85 puta u 2020. u odnosu na početnu 2015. te kontinuirano rastu osim 2017. kada je iskazani manjak manji za 224 mil. HRK u odnosu na 2016. Posebno veliki manjkovi iskazani su za zadnje dvije godine promatranog razdoblja kada iznose 6,094 mlrd. HRK za 2019. i 6,413 mlrd. HRK za 2020. Posve je uobičajena situacija da JLP(R)S-i viškove prihoda poslovanja u odnosu na rashode poslovanja koriste za pokriće manjkova prihoda od prodaje nefinancijske imovine u odnosu na rashode za nabavu nefinancijske imovine što je razvidno iz podataka u tablici 2.

Tablica 2. Struktura prihoda i rashoda JLP(R)S-a u razdoblju od 2015. do 2020. (u mlrd. kn)

#	Opis	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Indeks 2020./2015.
1.	<b>Prihodi poslovanja</b>	21,654	22,574	23,069	26,346	28,636	27,860	129
2.	<b>Rashodi poslovanja</b>	18,975	19,467	20,494	21,81	23,349	23,091	122
3.	<b>Višak / manjak (1-2)</b>	2,68	3,107	2,575	4,536	5,287	4,769	178
4.	<b>Prihodi od prodaje nefinancijske imovine</b>	0,563	0,573	0,761	0,62	0,832	0,755	134
5.	<b>Rashodi za nabavu nefinancijske imovine</b>	2,812	3,519	3,483	5,052	6,926	7,167	255
6.	<b>Višak / manjak (4-5)</b>	-2,249	-2,946	-2,722	-4,432	-6,094	-6,413	285
7.	<b>Ukupno prihodi (1+4)</b>	22,217	23,148	23,83	26,966	29,467	28,615	129
8.	<b>Ukupno rashodi (2+5)</b>	21,787	22,986	23,977	26,863	30,275	30,258	139
9.	<b>Višak / manjak (7-8)</b>	0,43	0,161	-0,147	0,104	-0,808	-1,644	382

Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija RH

Ukupni rashodi narasli su u većem iznosu u odnosu na ukupne prihode ako se promatra indeks njihova rasta. Tako su ukupni proračunski rashodi porasli za 39% i to s 21,787 mlrd. HRK u 2015. na 30,258 mlrd. HRK u 2020., dok su ukupni proračunski prihodi porasli za 10 postotnih bodova manje, tj. za 29% i to s 22,217 mlrd. HRK u 2015. na 28,615 mlrd. HRK u 2020. Potrebno je istaknuti kako su ukupni prihodi 2020. bili manji za 852 mil. HRK u odnosu na 2019., dok su se ukupni rashodi smanjili za svega 17 mil. HRK. Navedeno ukazuje na negativne posljedice pandemije COVID-19, proglašene u ožujku 2020., na ekonomske aktivnosti i na pad ostvarenih prihoda JLP(R)S-a te istovremeno na nemogućnost brzog i učinkovitog smanjenja rashoda u odgovarajućoj mjeri. Iskazni manjkovi proračunskih prihoda u odnosu na proračunske rashode na razini samoupravnog sustava 2017., 2019. i 2020. godine financirani su zaduživanjem.

Transakcije koje se odnose na prodaju i kupovinu financijske imovine te na zaduživanje i otplatu primljenih zajmova iskazuju se u proračunu JLP(R)S-a u dijelu primitaka od financijske imovine i zaduživanja te izdataka za financijsku imovinu i otplate zajmova. Navedeni primici i izdaci JLP(R)S-a na razini sustava u razdoblju od 2015. do 2020. godine prikazani su u Tablici 3. U promatranom razdoblju razvidan je uzlazni trend primitaka koji su porasli 5,31 puta u 2020. u odnosu na 2015. i to sa 649 mil. HRK u 2015. na 3,686 mlrd. HRK u 2020. Sukladno porastu primitaka od financijske imovine i zaduživanja primjetan je i porast izdataka za financijsku imovinu i otplate zajmova, ali u znatno manjoj mjeri tako da su izdaci porasli 62% u 2020. u odnosu na 2015. i to s 972 mil. HRK na 1,578 mlrd. HRK u 2020.

Tablica 3. Primici i izdaci JLP(R)S-a u razdoblju od 2015. do 2020. god. (u mlrd. kn)

#	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Indeks 2020./2015.
<b>Primici od financijske imovine i zaduživanja</b>	0,694	1,170	1,059	1,206	1,692	3,686	531
<b>Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova</b>	0,972	1,018	1,060	0,954	1,227	1,578	162
<b>Višak / manjak</b>	-0,278	0,152	-0,001	0,252	0,465	2,107	757

Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija RH

U cilju analize zaduženosti JLP(R)S-a na razini sustava potrebno je utvrditi elemente koji čine poziciju primitaka od financijske imovine i zaduživanja u proračunima samoupravnih jedinica. Analizom je potrebno dati odgovor na pitanje koliko su primljeni zajmovi JLP(R)S-a utjecali na ukupan iznos primitaka u promatranom razdoblju. Struktura primitaka JLP(R)S-a na razini sustava u razdoblju od 2015. do 2020. godine prikazana je Tablici 4. Primici su prikazani na razini skupine računa (računi s dvije znamenke). Ako analiziramo strukturu pojedinih primitaka u ukupnim primicima, potpuno je razvidno da dominantnu skupinu primitaka predstavljaju primici od zaduživanja koji su porasli 5,76 puta u 2020. u odnosu na 2015. te su iznosili 3,51 mlrd. HRK na razini svih JLP(R)S-a. U smislu značajnog postotnog porasta potrebno je istaknuti primitke od prodaje dionica i udjela u glavnici s kojima su raspolagale samoupravne jedinice u analiziranom razdoblju, ali je njihov udio u ukupnim primicima vrlo mali, npr. 0,65% u 2015. (najmanji udio), 5,2% u 2016. (najveći udio) i 3,4% u 2020. godini. Ostale skupine primitaka imaju također gotovo beznačajne udjele u ukupnim primicima u promatranom razdoblju

Tablica 4. Struktura primitaka JLP(R)S-a u razdoblju od 2015. do 2020. god. (u mil. kn)

#	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Indeks 2020./2015.
<b>Primljeni povrati glavnice danih zajmova i depozita</b>	79,41	149,19	128,04	73,24	54,75	45,84	58
<b>Primici od izdanih vrijednosnih papira</b>	---	---	---	---	0,82	0,64	n/p
<b>Primici od prodaje dionica i udjela u glavnici</b>	4,53	60,79	32,27	24,76	55,49	125,30	2.768
<b>Primici od zaduživanja</b>	610,09	959,92	896,13	1.098,67	1.580,15	3.513,84	576
<b>Primici od prodaje vrijednosnih papira iz portfelja</b>	---	---	2,44	9,49	0,58	---	n/p
<b>Ukupno – primici od financijske imovine i zaduživanja</b>	694,03	1.169,90	1.058,87	1.206,15	1.691,78	3.685,62	531

Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija RH

Budući da se JLP(R)S-i mogu zaduživati uzimanjem zajmova i izdavanjem vrijednosti papira, u Tablici 5. pobliže je analizirana upravo struktura primitaka od zaduživanja i izdanih vrijednosnih papira u razdoblju od 2015. do 2020. godine. U dijelu primitaka od izdanih vrijednosnih papira prikazane su pozicije emitiranih tuzemnih obveznica i ostalih tuzemnih vrijednosnih papira. U promatranom razdoblju primici od izdanih vrijednosnih papira ostvareni su samo 2019. i 2020. godine i to u neznatnim iznosima što jasno ukazuje kako samoupravne jedinice nemaju dostani fiskalni i ekonomski kapacitet za prikupljanje sredstva postupkom emitiranja vrijednosnih papira. U skupini primitaka od zaduživanja najveći značaj imaju primljeni krediti i zajmovi od kreditnih i ostalih financijskih institucija izvan javnog sektora koji imaju kontinuirani porast te su iznosili 2,09 mlrd. HRK u 2020. Ovi zajmovi su u razdoblju od 2015. do 2019. imali udjele od 69% u 2016. do 88% u 2018. godini. Udio ovih zajmova smanjio se u 2020. na 59;51% u ukupnim primicima od zaduživanja zbog porasta primljenih zajmova od drugih razina vlasti u iznosu od 935 mil. HRK, a koji su se primarno odnosili na pomoć JLP(R)S-ima uslijed izbijanja pandemije COVID-19. U godinama prije 2020. zajmovi od drugih razina vlasti su beznačajni s aspekta primljenih sredstava na razini cjelokupnog sustava. Raspoloživi podaci pokazuju visok udio vrijednosnih papira i zaduživanja u ukupnim primicima od financijske imovine i zaduživanja koji iznosi od 82% (2016.) do 95% (2020.) te njihov rastući trend u praktično cjelokupnom promatranom razdoblju.



Tablica 5. Struktura primitaka od zaduživanja i izdanih vrijednosnih papira JLP(R)S-a u razdoblju od 2015. do 2020. god. (u mil. kn)

#	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Indeks 2020./2015.
<b>Primici od izdanih vrijednosnih papira</b>	---	---	---	---	<b>0,82</b>	<b>0,64</b>	<b>n/p</b>
<i>Obveznice tuzemne</i>	---	---	---	---	<i>0,51</i>	<i>0,60</i>	n/p
<i>Ostali tuzemni vrijednosni papiri</i>	---	---	---	---	<i>0,30</i>	<i>0,04</i>	n/p
<b>Primici od zaduživanja</b>	<b>610,09</b>	<b>959,92</b>	<b>896,13</b>	<b>1.098,67</b>	<b>1.580,15</b>	<b>3.513,84</b>	<b>576</b>
<i>Primljeni krediti i zajmovi od međ. organizacija, institucija i tijela EU te inozemnih vlada</i>	---	---	---	---	---	---	n/p
<i>Primljeni krediti i zajmovi od kreditnih i ostalih financijskih institucija u javnom sektoru</i>	<i>102,31</i>	<i>128,76</i>	<i>105,39</i>	<i>123,26</i>	<i>195,66</i>	<i>354,06</i>	<i>346</i>
<i>Primljeni zajmovi od trgovačkih društava u javnom sektoru</i>	<i>1,77</i>	<i>3,60</i>	<i>1,86</i>	<i>4,90</i>	<i>3,55</i>	<i>132,66</i>	<i>7.495</i>
<i>Primljeni krediti i zajmovi od kreditnih i ostalih financijskih institucija izvan javnog sektora</i>	<i>480,17</i>	<i>664,41</i>	<i>756,85</i>	<i>968,24</i>	<i>1.373,89</i>	<i>2.091,03</i>	<i>435</i>
<i>Primljeni zajmovi od trgovačkih društava i obrtnika izvan javnog sektora</i>	<i>2,83</i>	<i>132,77</i>	<i>24,06</i>	<i>1,48</i>	<i>0,01</i>	<i>1,51</i>	<i>53</i>
<i>Primljeni zajmovi od drugih razina vlasti</i>	<i>23,02</i>	<i>30,37</i>	<i>7,97</i>	<i>0,78</i>	<i>7,05</i>	<i>934,58</i>	<i>4.060</i>
<b>Ukupno primici od izdanih VP i zaduživanja</b>	<b>610,09</b>	<b>959,92</b>	<b>896,13</b>	<b>1.098,67</b>	<b>1.580,96</b>	<b>3.514,48</b>	<b>576</b>
<b>Udio VP i zaduživanja u ukupnim primicima od fin. imovine i zaduživanja</b>	<b>87,91%</b>	<b>82,05%</b>	<b>84,63%</b>	<b>91,09%</b>	<b>93,45%</b>	<b>95,36%</b>	<b>108</b>

Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija RH

U Tablici 6. posebno je analizirana zaduženost gradova koji su u pravilu fiskalno i ekonomski naj snažnije samoupravne jedinice koje su sposobne ispuniti zakonske i druge uvjete za ostvarenje zaduživanja. Struktura primitaka od zaduživanja i izdanih vrijednosnih papira gradova u razdoblju od 2015. do 2020. pokazuje da su gradovi emitirali vrijednosne papire u iznosima manjim od milijun kuna i to 2019. (0,82 mil. HRK) i 2020. (0,64 mil. HRK). Tako je primjerice 2020. godine Varaždin dobio suglasnost Vlade RH za emitiranjem tzv. municipalnih obveznica u vrijednosti 67 mil. HRK, ali je transakcija realizirana 2021. (Hrešč, 2021). Općenito, tržište municipalnih obveznica bilo je u kontinuiranom razvoju i zamahu u Hrvatskoj sve do izbivanja svjetske financije krize 2008. (više o municipalnim obveznicama u Stojanović i Zdjelar, 2014; Stojanović i Penava, 2010), ali danas ono više praktično ne postoji.

Tablica 6. Struktura primitaka od zaduživanja i izdanih vrijednosnih papira gradova u razdoblju od 2015. do 2020. god. (u mil. kn)

#	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Indeks 2020./2015.
<b>Primici od izdanih vrijednosnih papira</b>	---	---	---	---	<b>0,82</b>	<b>0,64</b>	<b>n/p</b>
<i>Obveznice tuzemne</i>	---	---	---	---	0,51	0,60	n/p
<i>Ostali tuzemni vrijednosni papiri</i>	---	---	---	---	0,30	0,04	n/p
<b>Primici od zaduživanja</b>	<b>425,65</b>	<b>819,55</b>	<b>757,33</b>	<b>920,03</b>	<b>1.143,38</b>	<b>2.672,37</b>	<b>628</b>
<i>Primljeni krediti i zajmovi od međ. organizacija, institucija i tijela EU te inozemnih vlada</i>	---	---	---	---	---	---	n/p
<i>Primljeni krediti i zajmovi od kreditnih i ostalih financijskih institucija u javnom sektoru</i>	62,53	111,9	70,90	74,85	87,08	187,45	300
<i>Primljeni zajmovi od trgovačkih društava u javnom sektoru</i>	0,50	3,50	1,16	---	1,00	130,96	26.193
<i>Primljeni krediti i zajmovi od kreditnih i ostalih financijskih institucija izvan javnog sektora</i>	360,93	559,85	660,96	844,65	1.054,47	1.585,69	439
<i>Primljeni zajmovi od trgovačkih društava i obrtnika izvan javnog sektora</i>	0,51	125,77	24,06	0,47	---	0,59	116
<i>Primljeni zajmovi od drugih razina vlasti</i>	1,18	18,52	0,26	0,06	0,83	767,68	65.293
<b>Ukupno primici od izdanih VP i zaduživanja</b>	<b>425,65</b>	<b>819,55</b>	<b>757,33</b>	<b>920,03</b>	<b>1.144,2</b>	<b>2.673,01</b>	<b>628</b>
<b>Udio VP i zaduživanja u ukupnim primicima od fin. imovine i zaduživanja</b>	<b>95,04%</b>	<b>92,18%</b>	<b>88,77%</b>	<b>95,21%</b>	<b>96,65%</b>	<b>95,30%</b>	<b>100</b>

Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija RH

U skupini primitaka od zaduživanja ponovno dominiraju primljeni krediti i zajmovi od kreditnih i ostalih financijskih institucija izvan javnog sektora (udio od 68% 2016. do 92% 2019. u ukupnim primicima od zaduživanja). Udio ovih zajmova ponovno je smanjen na 59% 2020. uslijed naglog skoka primljenih zajmova od drugih razina vlasti u iznosu od 768 mil. HRK. Ukupni primici gradova od izdanih vrijednosnih papira i zaduživanja narasli su 6,28 puta u promatranom razdoblju i to s 426 mil. HRK na 2,67 mlrd. HRK, dok se njihov udio u ukupnim primicima gradova od financijske imovine i zaduživanja kretao u rasponu od 88-95%.

Usporedni prikaz primitaka od izdanih vrijednosnih papira i zaduživanja na razini cjelokupnog samoupravnog sustava i na razini gradova u razdoblju od 2015. do 2020. prikazan je u Tablici 7. Podaci pokazuju kako su se primici od izdanih vrijednosnih papira i zaduživanja na razini sustava povećali 5,76 puta (sa 610 mil. HRK na 3,51 mlrd. HRK), dok je na razini gradova ostvaren porast navedenih primitaka za 6,28 puta (s 426 mil HRK na 2,67 mlrd. HRK) u

promatranom razdoblju. Udio gradova u zaduživanju cjelokupnog sustava je dominantan i kreće se u rasponu od 69,77% (2015.) do 85,38% (2016.). U zadnjoj godini analiziranog razdoblja gradovi su ostvarili više od 76% ukupnog zaduženja na razini sustava samouprave. Daljnja analiza zaduženosti na razini pojedinih gradova zasigurno bi pokazala da većinu iznosa zaduženosti kreira nekoliko najjačih gradova u Hrvatskoj, dok ostali jednostavno nemaju dostatne fiskalne i ekonomske kapacitete za takav oblik financiranja javnih potreba na lokalnoj razini.

Tablica 7. Primici od izdanih vrijednosnih papira i zaduživanja na razini sustava samouprave i na razini gradova u razdoblju od 2015. do 2020. god. (u mil. kn)

Primici od izdanih VP i zaduživanja	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Indeks 2020./2015.
Na razini sustava samouprave u RH	610,09	959,92	896,13	1.098,67	1.580,96	3.514,48	576
Na razini gradova	425,65	819,55	757,33	920,03	1.144,2	2.673,01	628
Udio primitaka gradova u sustavu samouprave (%)	69,77	85,38	84,51	83,74	72,37	76,06	109

Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija RH

## 5. ZAKLJUČAK

Sustav LP(R)S-a u Republici Hrvatskoj prema ocjeni većine stručnjaka i javnosti odlikuje usitnjenost i velik broj fiskalno slabih i malih jedinica što vrlo često onemogućuje učinkovito i kvalitetno pružanje javnih usluga građanima. Podaci o teritorijalno-administrativnom ustroju pokazuju da 3,89 mil. stanovnika živi u 555 gradova i općina, 20 županija i Gradu Zagrebu te da broj stanovnika u velikom broju jedinica značajno odstupa od optimalne veličine. Tako primjerice 69 gradova, odnosno 53,9% ima manje od 10.000 stanovnika, dok samo osam gradova ima više od 50.000 stanovnika. Analiza proračuna JLP(R)S-a za razdoblje od 2015. do 2020. godine pokazala je rast prihoda i primitaka za 41%, odnosno rashoda i izdataka za 40%. Prihodi poslovanja na razini sustava kontinuirano su veći (+29%) od rashoda poslovanja (+22%) u promatranom razdoblju, dok su prihodi od prodaje nefinancijske imovine (+34%) manji od rashoda za njezinu nabavu (+155%) uz rastući trend u promatranom razdoblju. Primici od financijske imovine i zaduživanja (+5,31 puta) veći su od izdataka za financijsku imovinu i otplatu zajmova (+1,62 puta) osim za 2015. i 2017. godinu. Analiza je pokazala da primici od zaduživanja dominiraju u strukturi primitaka na razini sustava (porast za 5,76 puta), dok su primici od izdanih vrijednosnih papira beznačajni u promatranom razdoblju te su emitirani samo 2019. i 2020. godine u iznosu manjem od milijun kuna. U strukturi primitaka od zaduživanja dominantni su krediti i zajmovi od kreditnih i ostalih financijskih institucija izvan javnog sektora i iz javnog sektora. Udio primitaka od vrijednosnih papira i zaduživanja u ukupnim primicima od financijske imovine i zaduživanja na razini sustava kreće se u rasponu 82-96%, a u slučaju gradova u rasponu od 88-97%. Analiza pokazuje da se udjel primitaka od vrijednosnih papira i zaduživanja na razini gradova u odnosu na isti pokazatelj na razini sustava kreće u rasponu od 70-85% u promatranom razdoblju. Zaključno, analiza zaduženosti JLP(R)S-a pokazuje kako većinu kreditiranja osiguravaju kreditne i druge financijske institucije izvan i u javnom sektoru te druge razine javne vlasti. Mogućnost zaduživanja JLP(R)S-a emitiranjem

vrijednosnih papira gotovo da ne postoji zbog nedostatnog fiskalnog kapaciteta većine jedinica te nepostojećeg tržišta tzv. municipalnih obveznica u Hrvatskoj. Stoga je prioritet u narednom razdoblju oblikovanje takvog sustava LP(R)S-a koji će osigurati usklađenost teritorijalnog ustroja, djelokruga rada i izvora financiranja te u konačnici omogućiti učinkovito, transparentno i kvalitetno pružanje javnih usluga građanima.

## LITERATURA

1. Buljan, A., Deskar-Škrbić, M., Švaljek, S. (2021) In Search of an Optimal Size for Local Government: An Assessment of Economies of Scale in Local Government in Croatia. Working Papers, W-62. Dostupno na: <https://bit.ly/3f23v9y> (21.07.2022.)
2. DZS (2022) Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2021. – Prvi rezultati po naseljima. Dostupno na: <https://bit.ly/3LgriOZ> (05.07.2022.)
3. Hrešč, M. (2021). Municipalne obveznice Grada Varaždina – 67 milijuna kuna za kapitalne projekte. Dostupno na: <https://bit.ly/3BfoDAr> (23.05.2022.)
4. Đulabić, V. (2018). Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj. Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung. Dostupno na: <https://bit.ly/3S9IkjP> (015.05.2022.)
5. Koprić, I. (2015). Zašto i kakva reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. *Croatian and Comparative Public Administration*, 15(4), str. 993–998.
6. 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.
7. Koprić, I. (2012). Consolidation, Fragmentation, and Special Statuses of Local Authorities in Europe. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 12(4), str. 1175-1196.
8. Krtalić, S., Šuman-Tolić, M., Primorac, M. (2020). Ovlasti i odgovornosti lokalnih jedinica. U: Bajo, A. & Primorac, M. (ur.), *Financije županija, gradova i općina*, Zagreb: Ekonomski fakultet, str. 127-171.
9. Ministarstvo financija RH (2022.). Financijski izvještaji JLP(R)S-a. Dostupno na: <https://bit.ly/3QSbSI1> (20.04.2022.)
10. Odluka o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave, *Narodne novine* br. 88/22.
11. Pravilnik o postupku dugoročnog zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti JLP(R)S-a, *Narodne novine* br. 67/22.
12. Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, *Narodne novine* br. 124/14, 115/15, 87/16, 03/18, 126/19, 108/20.
13. Stojanović, S., Penava, I. (2010). Municipal bonds as a source of revenues for budgets of local governments in Croatia. U: Bacher, U. et al. (ur.), *Interdisciplinary Management Research VI*. Osijek: Josip Juraj Strossmayer University in Osijek, Faculty of Economics in Osijek, Croatia, and Pforzheim: Hochschule Pforzheim University, Germany, str. 608-618.
14. Stojanović, S., Zdjelar, I. (2014). Zaduživanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj. U: Kulenović, Ž. et al. (ur.), *Zbornik radova s IV.*

- međunarodne konferencije „Razvoj javne uprave“, Vukovar, 25.-26.04.2014. Vukovar: Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, str. 559-570.
15. 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 u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, str. 55-98.
  16. Zakon o financiranju JLP(R)S-a, Narodne novine br. 127/17, 138/20.
  17. Zakon o Gradu Zagrebu, Narodne novine br. 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20.
  18. Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu, Narodne novine br. 135/20, 69/21, 122/21.
  19. Zakonu o koncesijama, Narodne novine br. 69/17, 107/20.
  20. Zakon o lokalnim porezima, Narodne novine br. 115/16, 101/17.
  21. 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.
  22. 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 i 110/15.
  23. Zakon o porezu na promet nekretnina, Narodne novine br. 115/16, 106/18.
  24. Zakon o proračunu, Narodne novine br. 144/21.

**E-SAVJETOVANJE U LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ)  
SAMOUPRAVI: UREĐENJE, IZAZOVI I PERSPEKTIVE**

**E-CONSULTATION IN LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT:  
REGULATION, CHALLENGES AND PERSPECTIVES**

**Gordan Struić, mag. iur. univ. spec. pol.<sup>1</sup>**

Hrvatski sabor

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

**Sažetak**

Savjetovanje s javnošću, i to napose ono koje se provodi online (e-savjetovanje), čini jedan od najkorištenijih instrumenata participacije javnosti u postupku donošenja zakona, drugih propisa i akata koji počiva na dvosmjernosti u odnosu vlasti i javnosti: vlast javno objavljuje nacrt akta i o njemu od javnosti traži povratnu informaciju, dok javnost o tom nacrtu akta povratno informira vlast dostavljajući svoja mišljenja oblikovana u prijedloge, primjedbe itd. Za razliku od ranijih istraživanja, usmjerenih na pojedine aspekte savjetovanja s javnošću, e-savjetovanje u hrvatskoj lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi dosad nije ulazilo u uži fokus istraživačke pažnje. Analizirajući važeće propise i podatke iz izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama, ali i drugih relevantnih dokumenata, u radu se pobliže razmatra pravni okvir e-savjetovanja u hrvatskoj lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, ukazuje na izazove i perspektive u oživotvorenju toga participativnog instrumenta u praksi, ali i istražuje postoji li prostor za moguća unaprjeđenja važećega pravnog okvira. U tom cilju, nakon prvoga, uvodnog dijela, u drugom dijelu ukratko se razlažu relevantni propisi, u trećem dijelu analiziraju se podaci o provedbi e-savjetovanja u praksi, dok se u četvrtom, završnom dijelu rada pristupa zaključnim razmatranjima.

**Ključne riječi:** *e-savjetovanje, lokalna i područna (regionalna) samouprava, javnost.*

**Abstract**

Public consultation, especially e-consultation, is one of the most used instruments of public participation in the procedure of enacting laws, other regulations and acts which is based on two-way relationship between government and public: the government publishes a draft act and requests feedback from the public, while the public informs the government about the draft act by submitting their opinions formed into proposals, remarks, etc. Unlike previous research, which focuses on certain aspects of public consultation, e-consultation in Croatian local and regional self-government has not yet been in the narrow focus of research attention. By analyzing the current regulations and data from the reports on the implementation of the Right to Access to Information Act, as well as from other relevant documents, the paper discusses the legal framework of e-consultation in Croatian local and regional self-government, points out certain challenges and perspectives in realization of this participatory instrument in practice, as well as explores whether there is space for possible improvements of the current legal framework. After the first, introductory part, the second part briefly explains the relevant

---

<sup>1</sup> ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0001-6528-4436>. U radu se iznose osobni stavovi autora.

regulations, the third part analyzes data on the implementation of e-consultation in practice, while the fourth, final part approaches concluding remarks.

**Keywords:** *e-consultation, local and regional self-government, public.*

## 1. UVOD

Sudjelovanje građana u postupku donošenja odluka prisutno je u svim granama državne vlasti – zakonodavne, izvršne i sudbene (Struić, 2019) – no ono posebice dolazi do izražaja na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini vlasti čija su tijela najbliža građanima i donose odluke o pitanjima od izravnog značaja za njihov svakodnevni život, poput prostornog uređenja, zaštite okoliša itd. U nastojanju za ostvarivanjem sudjelovanja u donošenju odluka na toj razini vlasti oblikovani su raznovrsni participativni instrumenti, poput referendum, građanske inicijative, submunicipalne samouprave i zborova građana, kooptiranja (imenovanja) građana u odbore i ostala tijela te podnošenja predstavlki i inicijativa, a pored njih se, kao „novi modaliteti jačanja političkog legitimiteta“ (Džinić i Škarica, 2017: 200), ističu i primjeri poput izravnog izbora i opoziva izvršnih tijela lokalne vlasti, političkog angažiranja građana putem nezavisnih listi i savjetovanja s javnošću (Koprić i Manojlović, 2013; Koprić i Klarić, 2015). Pritom, u korištenju pojedinog instrumenta važna uloga pripada primjeni informacijsko-komunikacijske tehnologije (dalje: IKT) koja je olakšavanjem pristupa informacijama građanima s pratećom raznovrsnošću, deliberativnošću, fleksibilnošću i isplativošću (Tomkova, 2009: 2) širom otvorila mogućnosti njihove intenzivnije participacije.

Naslanjajući se na spomenute prednosti IKT-a, savjetovanje s javnošću, i to napose ono koje se provodi *online*<sup>2</sup> (e-savjetovanje), predstavlja jedan od najkorištenijih instrumenata participacije građana u postupku donošenja zakona, drugih propisa i akata koji počiva na dvosmjernosti u odnosu vlasti i javnosti: vlast javno objavljuje nacrt akta i o njemu od javnosti traži povratnu informaciju, dok javnost o tom nacrtu akta povratno informira vlast dostavljajući svoja mišljenja oblikovana u prijedloge, primjedbe itd. (Struić, 2021). Za razliku od ranijih istraživanja, koja su usmjerena na pojedine aspekte savjetovanja s javnošću<sup>3</sup>, e-savjetovanje u hrvatskoj lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi dosad još nije ulazilo u uži fokus istraživačke pažnje. Na potonjem tragu, analizirajući važeće propise i podatke iz izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama i drugih relevantnih dokumenata, u ovom radu pobliže se razmatra pravni okvir e-savjetovanja u hrvatskoj lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te se ukazuje na izazove i perspektive u oživotvorenju toga participativnog instrumenta u praksi, ali i istražuje postoji li prostor za moguća unaprjeđenja važećega pravnog okvira. U tom cilju, nakon prvoga,

---

<sup>2</sup> Savjetovanje s javnošću može se provoditi, primjerice, održavanjem javnih rasprava, savjetodavnih sastanaka ili anketa (tj. u *offline* obliku), kao i putem interneta (tj. u *online* obliku), i to u raznim modalitetima, poput raspravnih foruma za pitanja i odgovore na internetskoj stranici, internetskih anketa, e-peticija, e-panela, moderiranih *online* rasprava kojima se žele formulirati preporuke za određeni *policy* dokument, ali i e-savjetovanja koja kombiniraju dva ili više spomenutih modaliteta na istom internetskom portalu (vidi: Tomkova, 2009: 2-3).

<sup>3</sup> Primjerice, istraživanje napretka u razvoju i primjeni standarda participacije javnosti u Hrvatskoj u oblikovanju javnih politika (Vidačak i Đurman, 2017), analiza izvješća o provedenim savjetovanjima s javnošću o nacrtima akata iz područja pravosuđa (Struić, 2019), istraživanje usklađenosti pravnog okvira u odnosu na međunarodne standarde i e-savjetovanja upravnih organizacija u Hrvatskoj od 2016. do 2018. (Đurman, 2020) te analiza uloge knjižnica u postupku savjetovanja s javnošću pri donošenju zakona, drugih propisa i akata (Struić, 2021).

uvodnog dijela, u drugom dijelu ukratko se razlažu relevantni propisi, u trećem dijelu analiziraju se podaci o provedbi e-savjetovanja u praksi, a četvrti, završni dio čine zaključna razmatranja.

## 2. PRAVNI OKVIR

Postupak e-savjetovanja u hrvatskoj lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi prvi put je uređen 2009. Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata<sup>4</sup> (dalje: Kodeks). U točki V. Kodeksa određeno je da tijela u čijoj je nadležnosti izrada „nacrtu zakona, drugih propisa i akata javno objavljuju nacрте na internetskim stranicama ili na drugi odgovarajući način“, a rok za dostavu očitovanja javnosti „poželjno“ ne bi trebao biti kraći od „15 dana od dana objave nacrtu na internetskoj stranici“ tog tijela. Nakon što zainteresirana javnost<sup>5</sup> dostavi očitovanja, ona se javno objavljuju, zajedno sa sažetim obrazloženjem neprihvaćenih primjedbi na internetskoj stranici istog tijela ili na drugi odgovarajući način. Prema točki IX. Kodeksa predviđena je njegova primjena, *inter alia*, i na tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje: jedinice samouprave) u donošenju općih akata kojima se uređuju pitanja iz njihova djelokruga, ako se njima izravno „ostvaruju potrebe građana ili druga pitanja od interesa za opću dobrobit građana i pravnih osoba na njihovu području, odnosno području njihove djelatnosti“.

Iako se kao ključni nedostatak Kodeksa ističe da je pravno neobvezujuće naravi i da za njegovu neprovedbu nisu predviđene pravne sankcije (npr. Struić i Bratić, 2017), valjalo bi uz to primijetiti da je u Odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-1304/2013 od 16. srpnja 2013.<sup>6</sup> jasno utvrđeno kako je krajnji cilj Kodeksa „olakšati interakciju s građanima i predstavnicima zainteresirane javnosti u demokratskom procesu“, kao i da je upravo poštivanje „propisane procedure, ali i demokratskih standarda pri donošenju zakona, drugih propisa i općih akata najmanja (...) mjera zahtjeva koja se pred njihove donositelje postavlja u demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava“. U tom smislu, Ustavni sud Republike Hrvatske je u Izvješću o javnoj raspravi u postupku promjene Ustava<sup>7</sup> izrazio načelno pravno stajalište da je postupak donošenja akata, u kojem spomenuti zahtjev nije poštivan, u nesuglasju s člankom 1. Ustava Republike Hrvatske<sup>8</sup> (o demokratskom uređenju Republike Hrvatske), kao i njegovim člankom 3. (o vladavini prava kao najvišoj vrednoti ustavnog poretka). Imajući to u vidu, pravila Kodeksa potrebno je poštivati posebice stoga što ona čine odraz demokratsko-pluralističkog pristupa u ostvarenju društvenog dijaloga o pitanjima koja počivaju na općem interesu, zbog čega

---

<sup>4</sup> Narodne novine, broj 140/09. Kodeks je prihvatila Vlada Republike Hrvatske, a njezin Ured za udruge izradio je smjernice za primjenu Kodeksa (Ured za udruge, 2010).

<sup>5</sup> Pod tim pojmom u Kodeksu obuhvaćeni su: „građani, organizacije civilnoga društva (neformalne građanske grupe ili inicijative, udruge, zaklade, fundacije, privatne ustanove, sindikati, udruge poslodavaca), predstavnici akademske zajednice, komore, javne ustanove i druge pravne osobe koje obavljaju javnu službu ili na koje može utjecati zakon, drugi propis ili akt koji se donosi, odnosno koje će biti uključene u njegovu provedbu“.

<sup>6</sup> Narodne novine, broj 99/13.

<sup>7</sup> Narodne novine, broj 144/13.

<sup>8</sup> Narodne novine, broj 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10. i 5/14.



i sâmi pravni akti, kao rezultat propisane procedure i demokratskih standarda, stječu svoju ustavnopravnu prihvatljivost, odnosno neprihvatljivost.<sup>9</sup>

Daljnji iskorak u uređenju postupka e-savjetovanja uslijedio je donošenjem Zakona o pravu na pristup informacijama<sup>10</sup> (dalje: ZPPI) 2013. i njegovih izmjena i dopuna<sup>11</sup> 2015. U članku 11. ZPPI-ja propisana je obveza jedinica samouprave da provode savjetovanje s javnošću u postupku donošenja općih akata te onda kada donose druge strateške ili planske dokumente koji djeluju na građane i pravne osobe, utječući na njihove interese. Tu obvezu provode na svojoj ili drugoj internetskoj stranici ili središnjem državnom internetskom portalu za savjetovanje s javnošću<sup>12</sup> (portal e-Savjetovanja) objavljujući nacrt akta, odnosno dokumenta<sup>13</sup> i obrazlažući razloge i ciljeve njegova donošenja, uz poziv javnosti za dostavu prijedloga i mišljenja u roku od, u pravilu, 30 dana.<sup>14</sup> Iako je prema Kodeksu rok provedbe e-savjetovanja 15 dana, ono se mora provesti u roku od 30 dana, budući da ZPPI ima prednost pred Kodeksom zbog primjene temporalnog (*lex posterior*) i hijerarhijskog kriterija (*lex superior*). U ostalom dijelu koji je u skladu sa ZPPI-jem, Kodeks se s njime komplementarno primjenjuje.<sup>15</sup> Nakon isteka roka od 30 dana, tijelo koje provodi e-savjetovanje mora izraditi i objaviti na internetskoj stranici ili portalu e-Savjetovanja izvješće o provedenom e-savjetovanju u kojem se navode prijedlozi i primjedbe javnosti, kao i očitovanje s obrazloženjem njihova neprihvatanja, nakon čega se izvješće dostavlja tijelu koje donosi akt, odnosno dokument. Također, jedinice samouprave donose i na svojoj stranici objavljuju godišnji plan savjetovanja (i njegove izmjene), a cijelu dokumentaciju čuvaju u skladu s propisima o postupanju s arhivskim gradivom.<sup>16</sup>

<sup>9</sup> Vidi: Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-1118/2013 i dr. od 22. svibnja 2013. (Narodne novine, broj 63/13.); u njoj je istaknuto stajalište da „esencijalna načela na kojima se temelji demokratsko društvo u smislu članaka 1. i 3. Ustava – načela pluralizma, tolerancije i slobodoumlja – imaju i svoj proceduralni aspekt“. Nadalje, u Rješenju Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-3334/2019 i dr. od 4. svibnja 2021. *explicite* je istaknuta načelna „važnost uključivanja javnosti u proces donošenja zakona i drugih propisa, kako sa stajališta demokratskih zahtjeva (pojačane participacije građana u tom procesu) tako i sa stajališta pridonošenja kvaliteti svakog dotičnog propisa, a time u konačnici i boljitku građana i zajednice“. U istom smislu, vidi i: Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-411-2019 i dr. od 29. ožujka 2022.

<sup>10</sup> Narodne novine, broj 25/13.

<sup>11</sup> Narodne novine, broj 85/15.

<sup>12</sup> Iz toga proizlazi da je riječ o e-savjetovanju, iako se ono, kao jedan od modaliteta savjetovanja s javnošću, posebno ne koristi pod tim nazivom u propisima i izvješćima na koje se u ovom radu poziva. Imajući to u vidu, u ovom radu se pod pojmom savjetovanja razumijevaju i e-savjetovanja, osim kada je drukčije izrijekom naznačeno.

<sup>13</sup> Prema članku 10. stavku 1. ZPPI-ja, oni se objavljuju „na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku“.

<sup>14</sup> Članak 11. stavci 2.-3. ZPPI-ja. Opću iznimku od tog roka čini provedba savjetovanja na temelju propisa kojim se uređuje postupak procjene učinaka propisa. No, s obzirom na to da se Zakon o procjeni učinaka propisa (Narodne novine, broj 44/17.) primjenjuje samo na središnja tijela državne uprave, druga državna tijela i pravne osobe koje imaju javne ovlasti, prema članku 4. točki b) tog Zakona jedinice samouprave ne potpadaju pod obvezu njegove primjene. Sva odstupanja od tog roka, prema stajalištu Povjerenika za informiranje (2022: 99), treba „obrazložiti opravdanim i izvanrednim razlozima u dokumentu koji se objavljuje uz akt koji se stavlja na savjetovanje“, poput nužnosti ispunjenja uvjeta za korištenje fondova Europske unije, ali i ostalih međunarodnih ugovornih obveza, elementarnih nepogoda itd. (vidi: Povjerenik za informiranje, 2016a: 5). Iako je u savjetovanju o Nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama Povjerenik za informiranje predložio, između ostalog, brisanje riječi: „u pravilu“, prijedlog nije prihvaćen te je odgovoreno kako je potrebno omogućiti iznimku „za slučajeve postojanja objektivne i opravdane potrebe“ (e-Savjetovanja, 2021).

<sup>15</sup> U istom smislu, vidi i: Musa i suradnici, 2016: 12.

<sup>16</sup> Članak 11. stavci 4.-7. ZPPI-ja.

Za razliku od Kodeksa, ZPPI-jem je predviđen nadzor nad njegovom primjenom koji obavljaju inspektori Ureda povjerenika za informiranje<sup>17</sup> nadzirući, između ostalog, provodi li tijelo e-savjetovanje u skladu s člankom 11. ZPPI-ja, uz ovlast izricanja: naredbe da se poduzmu odgovarajuće mjere kako bi se otklonile utvrđene povrede, nepravilnosti ili nedostaci u radu; zabrane obavljanja poduzimanih protupravnih radnji; prijedloga da se poduzmu mjere kojima će se otkloniti nepravilnosti ili nedostaci u radu; prijedloga da se poduzmu mjere kojima će se unaprijediti rad nadziranog tijela.<sup>18</sup> Ne izvrši li se mjera izrečena radi uklanjanja nezakonitosti, Povjerenik za informiranje o tome upućuje izvješće središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav i ustrojstvo lokalne i područne (regionalne) samouprave,<sup>19</sup> a odgovorna osoba kaznit će se novčanom kaznom od 2.000,00 do 10.000,00 kuna u slučaju onemogućavanja inspektoru da nesmetano obavi nadzor, ako u zadanom roku ne ukloni utvrđenu nezakonitost, odnosno drugu nepravilnost ili nedostatak te u drugim slučajevima propisanim ZPPI-jem.<sup>20</sup>

Provedba obveze e-savjetovanja na temelju članka 11. ZPPI-ja može biti upotpunjena i nekim drugim procedurama koje su utvrđene posebnim propisima (Musa i suradnici, 2016). Primjerice, u članku 166. Zakona o zaštiti okoliša<sup>21</sup> propisano je sudjelovanje javnosti u okviru postupka za stratešku procjenu strategije, plana i programa te sudjelovanje (zainteresirane) javnosti u okviru postupka za procjenu utjecaja zahvata na okoliš i utvrđivanje okolišne dozvole. Cijelu studiju o utjecaju na okoliš koja se stavlja na javnu raspravu potrebno je objaviti na internetskoj stranici nadležnog ministarstva, županijskog tijela ili tijela Grada Zagreba, s time da (zainteresirana) javnost može sudjelovati dostavom pisanih mišljenja, prijedloga i primjedbi sukladno Uredbi o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša,<sup>22</sup> pri čemu se predmet javne rasprave mora staviti na javni uvid u trajanju od najmanje 30 dana.

Iako odredbe slične naravi sadrže i neki drugi posebni propisi, poput Zakona o prostornom uređenju<sup>23</sup> ili Zakona o gospodarenju otpadom,<sup>24</sup> postupanje po obvezi savjetovanja uređenoj posebnim propisom ne bi uklonilo potrebu za provedbom e-savjetovanja na temelju članka 11. ZPPI-ja, napose ako se te procedure suštinski razlikuju, već bi nadležno tijelo moralo provesti i savjetovanje na temelju posebnog propisa (npr. javnu raspravu) i e-savjetovanje iz članka 11. ZPPI-ja (Musa i suradnici, 2016: 16). Ako je, pak, riječ o suštinski podudarnim procedurama koje uključuju provedbu savjetovanja objavom nacрта akta, odnosno dokumenta na internetu u

---

<sup>17</sup> Članak 45. stavak 1. podstavak 2. ZPPI-ja.

<sup>18</sup> Članak 50. ZPPI-ja.

<sup>19</sup> Članak 58. točka 3. ZPPI-ja. U skladu s člankom 10. stavkom 5. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave (Narodne novine, broj 85/20.), riječ je o Ministarstvu pravosuđa i uprave.

<sup>20</sup> Članak 62. ZPPI-ja. Usto, zbog donošenja općeg akta u suprotnosti s člankom 11. ZPPI-ja može biti pokrenut postupak ocjene njegove zakonitosti, a sâm akt, u konačnici, ukinut. Vidi npr.: Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: Usoz-121/21-4 od 1. ožujka 2022. (Narodne novine, broj 44/22.).

<sup>21</sup> Narodne novine, broj 80/13., 153/13., 78/15., 12/18. i 118/18. Pored Zakona o zaštiti okoliša, valjalo bi ukazati i na odredbe Zakona o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Narodne novine – Međunarodni ugovori, broj 1/07.) čijim je člankom 6. stavkom 7. općenito previđeno da u postupcima sudjelovanja javnosti mora biti omogućeno dostavljanje javnosti svih primjedbi, informacija, analiza ili mišljenja koje javnost drži važnima za predloženu djelatnost, i to u pisanom obliku ili pri javnoj raspravi ili upitu podnositelja.

<sup>22</sup> Narodne novine, broj 64/08.

<sup>23</sup> Narodne novine, broj 153/13., 65/17., 114/18., 39/19. i 98/19. Vidi pobliže npr. članak 94. stavke 1. i 2.

<sup>24</sup> Narodne novine, broj 84/21. Vidi pobliže npr. članak 66. stavak 4. i članak 77. stavak 3.

trajanju od 30 dana, uz mogućnost javnosti da na taj nacrt dostavi prijedloge i mišljenja te na njih dobije očitovanje, nema potrebe za provedbom e-savjetovanja iz članka 11. ZPPI-ja (*ibid.*).

### 3. E-SAVJETOVANJE U PRAKSI

Kako bi se istražila provedba e-savjetovanja u praksi, razmotrena su izvješća Povjerenika za informiranje o provedbi ZPPI-ja (dalje: izvješća), i to od početka primjene ZPPI-ja, tj. od 2013. do 2021., kao i analitička izvješća Povjerenika za informiranje o praćenju provedbe ZPPI-ja za pojedine jedinice samouprave (dalje: analitička izvješća) koja su izrađena u razdoblju od 2016. do 2021.<sup>25</sup> U izvješćima je istraživačka pažnja usmjerena na podatke o broju objavljenih planova savjetovanja, broju provedenih savjetovanja i prosječnom trajanju roka provedbe savjetovanja, s obzirom na to da se ta tri podatka kontinuirano ističu u izvješćima za razdoblje od 2015. do 2021. Budući da je riječ o izvješćima o provedbi ZPPI-ja čiji se članak 11. odnosi upravo na obvezu provedbe e-savjetovanja, u radu se polazi od shvaćanja da se razmatrani podaci mogu koristiti za zaključke u vezi s oživotvorenjem toga participativnog instrumenta koji su potrebni za odgovor na pitanje o mogućnosti unaprjeđenja važećega pravnog okvira.

U prva dva izvješća o provedbi ZPPI-ja, za 2013. i 2014., nije bilo konkretnih podataka koji su predmet ovog istraživanja, no primjetna je opća ocjena Povjerenika za informiranje (2014: 59) da tijela javne vlasti, i to posebice jedinica samouprave, nisu postupala u skladu s člankom 11. ZPPI-ja jer nisu donosila plan savjetovanja i provodila savjetovanja onda kada su to morala činiti, niti su poštivala rok od 30 dana, niti su izrađivala pregled (ne)prihvaćenih prijedloga i mišljenja te je za najveći dio svih donesenih općih akata savjetovanje „uglavnom zaobiđeno“ (Povjerenik za informiranje, 2015: 46). Usto, izvješće za 2015. otkriva da su jedinice samouprave imale najveći broj savjetovanja (604), ali i da su provele tek „po jedno savjetovanje godišnje“ (Povjerenik za informiranje, 2016b: 5), kao i da o „mnoštvu općih akata i strateških i planskih dokumenata najčešće nema internetskog savjetovanja“ (*ibid.*: 46).

Iz izvješća od 2015. do 2021. može se jasno pratiti objava godišnjeg plana savjetovanja s javnošću kao prvi, vrlo važan korak provedbe zakonske obveze savjetovanja: 2015. je 21,57 % jedinica samouprave objavilo plan savjetovanja, 2016. 31,62 %, 2017. 43,54 %, 2018. 51,22 %, 2019. 53,63 %, 2020. 59,10 %, a 2021. 59,23 % (Povjerenik za informiranje, 2016b; 2017a; 2018a; 2019a; 2020a; 2021a; 2022<sup>26</sup>). Sličan trend kontinuiranog rasta, uz manja odstupanja, primjetan je i kod broja provedenih savjetovanja u istom razdoblju: 2015. jedinice samouprave provele su 604 savjetovanja, 2016. 1.198, 2017. 1.721, 2018. 3.303, 2019. 3.986, 2020. 3.163, a 2021. 3.587 (Povjerenik za informiranje, 2016b; 2017a; 2018a; 2019a; 2020a; 2021a; 2022), dok se blagi pad rasta može pripisati posljedicama pandemije bolesti COVID-19 i potresa na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske, Zagrebačke, Sisačko-moslavačke i Karlovačke županije.

<sup>25</sup> Iako su za potrebe ovog rada razmotrena i izvješća o provedbi savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata za 2019. i 2020. (koja je izradio Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske) i za 2010.-2018. (koja je izradio Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske) (vidi: e-Savjetovanja, 2022), u njima nisu utvrđeni podaci o e-savjetovanju u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te se na njih neće osvrćati.

<sup>26</sup> S obzirom na to da prema članku 35. stavku 3. podstavku 8. ZPPI-ja Povjerenik za informiranje podnosi izvješće o provedbi ZPPI-ja Hrvatskom saboru, vrijedi spomenuti da u trenutku dovršetka pisanja ovog rada (3.6.2022.), o izvješćima za 2020. i 2021. još nije bila provedena rasprava i glasovanje u Hrvatskom saboru.

Naposljetku, iz izvješća od 2015. do 2021. moguće je pratiti i prosječno trajanje savjetovanja: 2015. savjetovanje je u prosjeku trajalo 3,73, 2016. 19,72, 2017. 22,41, 2018. 22,28, 2019. 10,57, 2020. 27,8, a 2021. 29,1 dana (Povjerenik za informiranje, 2016b; 2017a; 2018a; 2019a; 2020a; 2021a; 2022). Iz toga slijedi da se, izuzev pada 2018. i 2019., za koji nije uočen jasan razlog, e-savjetovanja postupno približavaju propisanom roku od 30 dana, ali uz napomenu da su podatke, služeći se samoprocjenom (*ibid.*), dale sâme jedinice samouprave.

Nepravilnosti koje su utvrđene praćenjem provedbe ZPPI-ja od 2015. do 2021. redovito su se odnosile na skraćeno trajanje provedbe savjetovanja u odnosu na propisani rok te na nedostatak obrazloženja za njegovo kraće trajanje (Povjerenik za informiranje, 2016b; 2017a; 2018a; 2019a; 2020a; 2021a; 2022). Usto, Povjerenik za informiranje (2022) utvrdio je da pojedina tijela i dalje pokazuju nedovoljnu preciznost u identificiranju akata koji iziskuju e-savjetovanje te da postoje nedostaci u vidljivosti i preglednosti objave provedbe savjetovanja, kvaliteti izrade izvješća i obrazlaganju primljenih prijedloga i mišljenja javnosti.

Potonji nedostaci mogu se pratiti i kroz niz analitičkih izvješća koja su izrađena u razdoblju od 2016. do 2021. (npr. Povjerenik za informiranje, 2016c; 2017b; 2018b; 2019b; 2020b; 2021b) koja ujedno otkrivaju pojavu da građani vrlo rijetko upućuju prijedloge i mišljenja u postupku e-savjetovanja (Povjerenik za informiranje, 2019b; 2020b). Imajući u vidu da je „informiranje temeljni preduvjet savjetovanja“ (Struić i Bratić, 2017: 139), razloge takve pojave moglo bi se pronaći u slabijoj informiranosti građana o postupcima savjetovanja, posebice s obzirom na lošu praksu kraćeg trajanja provedbe e-savjetovanja u odnosu na propisani rok, ali i nedostane vidljivosti i preglednosti objave provedbe e-savjetovanja. Pored toga, iz pojedinih analitičkih izvješća (npr. Povjerenik za informiranje, 2019b) proizlazi i da se, unatoč tome što je ZPPI na snazi još od 2013., pri određivanju e-savjetovanja u trajanju kraćem od 30 dana pojedina tijela na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini i dalje pozivaju na Kodeks, što upućuje na potrebu za kontinuiranim edukacijama službenika koji su zaduženi za provedbu e-savjetovanja, ali i za razmatranjem mogućnosti uključivanja jedinica samouprave u sustav e-Savjetovanja.<sup>27</sup>

#### 4. ZAKLJUČAK

Razmatrajući važeći pravni okvir kojim je uređeno e-savjetovanje u hrvatskoj lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, u radu se najprije pristupilo razlaganju odredbi relevantnih propisa. Pritom, sagledavajući ih kroz prizmu horizontalne i vertikalne povezanosti normi – izuzev neusklađenosti Kodeksa sa ZPPI-jem u trajanju e-savjetovanja, ali uz napomenu o potrebi poštivanja roka od 30 dana iz ZPPI-ja koji je u odnosu na Kodeks *lex superior* i *lex posterior* – nisu uočene druge antinomije i nekoherentnosti pravnog okvira. Pored toga, kako bi se istražila provedba e-savjetovanja u praksi, pobliže su razmotrena izvješća o provedbi ZPPI-ja od 2013. do 2021., kao i analitička izvješća u odnosu na pojedine jedinice samouprave od 2016. do 2021. Iz izvješća za 2013. i 2014. proizlazi da jedinice samouprave u prve dvije godine po stupanju na snagu ZPPI-ja uglavnom nisu niti planirale, niti provodile e-savjetovanje, a kada su to rijetko i činile, onda nisu poštivale propisani rok od 30 dana, niti su izrađivale pregled (ne)prihvaćenih prijedloga i mišljenja. Ipak, iz izvješća za razdoblje od 2015. do 2021. iščitava se postupan rast

---

<sup>27</sup> Vidi pobliže: Povjerenik za informiranje, 2022: 107.

postotka objave plana savjetovanja, a sličan trend, uz manja odstupanja, može se pratiti i u broju provedenih savjetovanja te njihovu prosječnom trajanju.

Iako se time jasno ukazuje na pozitivne pomake u provedbi e-savjetovanja iz članka 11. ZPPI-ja, stupanj njegove provedbe u praksi na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini i dalje se može ocijeniti niskim, napose imajući u vidu da, u prosjeku, gotovo polovica (40,77 % u 2021.) jedinica samouprave ne objavljuje plan savjetovanja te i dalje, u prosjeku, nije dosegnut propisani rok trajanja savjetovanja (29,1 dan u 2021.), pri čemu spomenutu ocjenu potvrđuju analitička izvješća izrađena u razdoblju od 2016. do 2021. u odnosu na pojedine jedinice samouprave. Pritom, iz izvješća Povjerenika za informiranje od 2013. do 2021. i njegovih analitičkih izvješća od 2016. do 2021. proizlazi da se kao opetovani izazovi u provedbi ZPPI-ja od 2013. do 2021. javljaju nedostaci u planiranju normativnih procesa, identifikaciji akata koji podliježu obvezi savjetovanja, njegovu trajanju, kvaliteti izrade izvješća, obrazlaganju neprihvaćenih prijedloga te vidljivosti objave provedbe savjetovanja, a kao posljedica slabije informiranosti građana o postupku savjetovanja dolazi do njihova vrlo rijetkog odaziva u tom postupku.

S obzirom na izložene izazove, iz perspektive mogućeg unaprjeđenja važećega pravnog okvira valjalo bi razmotriti potrebu usklađivanja Kodeksa sa ZPPI-jem, i to tako da se poveća vrijeme trajanja provedbe savjetovanja s 15 na 30 dana. Pritom, budući da u članku 11. ZPPI-ja nisu uočeni razlozi koji bi iziskivali normativne korekcije, doima se da njegove odredbe nije nužno mijenjati i/ili dopunjavati; niti, primjerice, kroz propisivanje da e-savjetovanja trebaju trajati barem 30 dana, bez iznimki od tog pravila, niti kroz taksativno navođenje dopuštenih iznimki, budući da važeće rješenje, po kojem e-savjetovanje traje „u pravilu“ 30 dana, svojim izričajem omogućuje uvažavanje više različitih opravdanih i izvanrednih razloga koji se mogu pojaviti u praksi, a za koje se i sada, kao što je prethodno spomenuto, trebaju dati valjana obrazloženja.

Stoga, umjesto pristupa koji bi smjerao normativnom optimizmu, polazeći od toga da su „za poboljšanje stanja u društvu i provedbu svakovrsnih reformi dostatna izrada novih i kvalitetnijih pravnih normi“ (Barić, 2012: 254), alternativu može činiti nenormativan pristup koji nastavlja s dosadašnjom praksom periodičnih dubinskih (analitičkih) praćenja provedbe e-savjetovanja na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini, uz uključivanje svih jedinica samouprave u postojeći sustav e-Savjetovanja, te dobru praksu izrade smjernica i uputa u segmentima koji čine ključne izazove u provedbi ZPPI-ja. Tome bi se moglo pridodati razne, medijski promovirane, ciljane edukativne aktivnosti koje ne bi bile usmjerene samo na tijela javne vlasti koja trebaju provoditi e-savjetovanja na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini, već i na građane i druge predstavnike javnosti u cilju daljnjeg osnaživanja njihova interaktivnog dijaloga, kao zbiljskog preduvjeta za povjerenje javnosti u tijela javne vlasti, a sâmim time i za sudjelovanje javnosti u postupku donošenja odluka u tim tijelima.

Naposljetku, iako bi se uz temu e-savjetovanja u hrvatskoj lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi moglo otvoriti i pitanje primjera uređenja ove materije u usporednom pravu i praksi, te, primjerice, ishoda provedenih e-savjetovanja u određenoj jedinici samouprave, razmatranje tih, ali i sličnih pitanja znatnije bi premašilo zadani opseg i cilj ovog rada te ih se predlaže obuhvatiti zasebnim istraživanjem.

## LITERATURA

1. Barić, S. (2012) „Predklinički problemi hrvatskog konstitucionalizma: dvojbena funkcioniranje vladavine prava u formalnom smislu“, U: Bačić, A. (ur.) *Ustavi i demokracija: strani utjecaji i domaći odgovori*, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, str. 249-264.
2. Džinić, J. i Škarica, M. (2017) „Uloga neposredno biranih načelnika i župana u poboljšanju kvalitete odnosa građana i lokalne i regionalne samouprave“, U: Koprić, I., Musa, A. i Giljević, T. (ur.) *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*, Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 195-228.
3. Đurman, P. (2020) „Savjetovanje s javnošću u pripremi propisa u Hrvatskoj“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, br. 2-3, vol. 70, str. 407-444. [doi.org/10.3935/zpfz.70.23.08](https://doi.org/10.3935/zpfz.70.23.08).
4. e-Savjetovanja (2021) *Izvješće o provedenom savjetovanju - Savjetovanje o Nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama*. <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=17446> (pristup: 3.6.2022.).
5. e-Savjetovanja (2022) *Provedba savjetovanja - dokumenti*. <https://savjetovanja.gov.hr/istaknute-teme/provedba-savjetovanja/81> (pristup: 3.6.2022.).
6. *Izvješće o javnoj raspravi u postupku promjene Ustava*, Narodne novine, broj 144/13.
7. *Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata*, Narodne novine, broj 140/09.
8. Koprić, I. i Klarić, M. (2015) „New Developments in Local Democracy in Croatia“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, br. 2, vol. 15, str. 389-414. <https://hrcak.srce.hr/142729> (pristup: 3.6.2022.).
9. Koprić, I. i Manojlović, R. (2013) „Participacija građana u lokalnoj samoupravi - nova hrvatska pravna regulacija i neka komparativna iskustva“, U: Davitkovski, B. (ur.) *Četvrti Skopsko-zagrebački pravni kolokvij: Zbornik radova*, Skopje: Pravni fakultet „Justinijan Prvi“, str. 9-35. [www.pravo.unizg.hr/download/repository/IKopric%2C\\_RManojlovic\\_-\\_Participacija\\_gradjana\\_u\\_lokalnoj\\_samoupravi.pdf](http://www.pravo.unizg.hr/download/repository/IKopric%2C_RManojlovic_-_Participacija_gradjana_u_lokalnoj_samoupravi.pdf) (pristup: 3.6.2022.).
10. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-1118/2013 i dr. od 22. svibnja 2013., Narodne novine, broj 63/13.
11. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-1304/2013 od 16. srpnja 2013., Narodne novine, broj 99/13.
12. Musa, A., Vidačak, I., Volmut, I. i Pernar, S. (2016) *Priručnik za provedbu savjetovanja s javnošću za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave*, Zagreb: Povjerenik za informiranje. <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Prirucnik-za-savjetovanja-e-izdanje.pdf?x57830> (pristup: 3.6.2022.).
13. Povjerenik za informiranje (2014) *Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2013. godinu*. [www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/IZVJESCE-O-PROVEDBI-ZAKONA-O-PRAVU-NA-PRISTUP-INFORMACIJAMA-ZA-2013a.pdf?x57830](http://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/IZVJESCE-O-PROVEDBI-ZAKONA-O-PRAVU-NA-PRISTUP-INFORMACIJAMA-ZA-2013a.pdf?x57830) (pristup: 3.6.2022.).
14. Povjerenik za informiranje (2015) *Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2014. godinu*. [www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Izvjescje-o-provedbi-Zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-za-2014.pdf?x57830](http://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Izvjescje-o-provedbi-Zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-za-2014.pdf?x57830) (pristup: 3.6.2022.).

15. Povjerenik za informiranje (2016a) *Primjena članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama „Narodne novine“, broj 25/13 i 85/15)- smjernice.* [www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/PI-Smjernice-za-savjetovanja-s-javno%C5%A1%C4%87u-%C4%8DI.-11-ZPPI.pdf?x57830](http://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/PI-Smjernice-za-savjetovanja-s-javno%C5%A1%C4%87u-%C4%8DI.-11-ZPPI.pdf?x57830) (pristup: 3.6.2022.)
16. Povjerenik za informiranje (2016b) *Izvešće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2015. godinu.* [www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/1-Izve%C5%A1%C4%87e-o-provedbi-Zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-za-2015-finalno.pdf?x57830](http://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/1-Izve%C5%A1%C4%87e-o-provedbi-Zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-za-2015-finalno.pdf?x57830) (pristup: 3.6.2022.).
17. Povjerenik za informiranje (2016c) *Analitičko izvješće o praćenju provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama br. 2/2016.* [www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/AI-2016-2-TJV-Krapinsko-zagorske-%C5%BEupanije-1-1.pdf?x57830](http://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/AI-2016-2-TJV-Krapinsko-zagorske-%C5%BEupanije-1-1.pdf?x57830) (pristup: 3.6.2022.).
18. Povjerenik za informiranje (2017a) *Izvešće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2016. godinu.* [www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/1.-Izve%C5%A1%C4%87e-o-provedbi-Zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-za-2016.pdf?x57830](http://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/1.-Izve%C5%A1%C4%87e-o-provedbi-Zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-za-2016.pdf?x57830) (pristup: 3.6.2022.).
19. Povjerenik za informiranje (2017b) *Analitičko izvješće o praćenju provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama br. 2.5/2017.* [www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/AI-2.5-2017-Li%C4%8Dko-senjska-%C5%BEupanija-1.pdf?x57830](http://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/AI-2.5-2017-Li%C4%8Dko-senjska-%C5%BEupanija-1.pdf?x57830) (pristup: 3.6.2022.).
20. Povjerenik za informiranje (2018a) *Izvešće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2017. godinu.* [www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/1.-Izve%C5%A1%C4%87e-o-provedbi-Zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-za-2017.pdf?x57830](http://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/1.-Izve%C5%A1%C4%87e-o-provedbi-Zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-za-2017.pdf?x57830) (pristup: 3.6.2022.).
21. Povjerenik za informiranje (2018b) *Analitičko izvješće o praćenju provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama br. 2.2/2018.* [www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/AI-2-2-2018-Dubrova%C4%8Dko-neretvanska-%C5%BEupanija-2.pdf?x57830](http://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/AI-2-2-2018-Dubrova%C4%8Dko-neretvanska-%C5%BEupanija-2.pdf?x57830) (pristup: 3.6.2022.).
22. Povjerenik za informiranje (2019a) *Izvešće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2018. godinu.* [www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2019/04/1.-Izve%C5%A1%C4%87e-o-provedbi-Zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-za-2018.pdf?x57830](http://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2019/04/1.-Izve%C5%A1%C4%87e-o-provedbi-Zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-za-2018.pdf?x57830) (pristup: 3.6.2022.).
23. Povjerenik za informiranje (2019b) *Analitičko izvješće o praćenju provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama br. 2/2019.* [www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2019/07/PI-AI-2-2019-Vukovarsko-srijemska-%C5%BEupanija.pdf?x57830](http://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2019/07/PI-AI-2-2019-Vukovarsko-srijemska-%C5%BEupanija.pdf?x57830) (pristup: 3.6.2022.).
24. Povjerenik za informiranje (2020a) *Izvešće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2019. godinu.* [www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2020/03/Izve%C5%A1%C4%87e-o-provedbi-ZPPI-za-2019.pdf?x57830](http://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2020/03/Izve%C5%A1%C4%87e-o-provedbi-ZPPI-za-2019.pdf?x57830) (pristup: 3.6.2022.).
25. Povjerenik za informiranje (2020b) *Analitičko izvješće o praćenju provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama br. 2/2020.* [www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2020/06/PI-AI-2-2020-Brodsko-posavska-%C5%BEupanija-svibanj-2020..docx?x57830](http://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2020/06/PI-AI-2-2020-Brodsko-posavska-%C5%BEupanija-svibanj-2020..docx?x57830) (pristup: 3.6.2022.).

26. Povjerenik za informiranje (2021a) *Izješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2020.* <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2021/04/1.-Izjesce-o-provedbi-ZPPI-za-2020.pdf?x57830> (pristup: 3.6.2022.).
27. Povjerenik za informiranje (2021b) *Analitičko izješće br. 2/2021.* <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2021/06/AI-2-2021-Kontrolno-prac%CC%81enje-20-z%CC%8Cupanija-svibanj-2021.docx?x57830> (pristup: 3.6.2022.).
28. Povjerenik za informiranje (2022) *Izješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2021.* <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2022/03/1.-Izjesce-o-provedbi-ZPPI-za-2021.pdf?x57830> (pristup: 3.6.2022.).
29. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: Usov-121/21-4 od 1. ožujka 2022., Narodne novine, broj 44/22.
30. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-3334/2019 i dr. od 4. svibnja 2021. [https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12586D10028F2E1/\\$FILE/U-II-3334-2019.pdf](https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12586D10028F2E1/$FILE/U-II-3334-2019.pdf) (pristup: 3.6.2022.).
31. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-411-2019 i dr. od 29. ožujka 2022. <https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C125881500355990/%24FILE/U-I-411-2019%20i%20dr.pdf> (pristup: 3.6.2022.).
32. Struić, G. (2019) „Pravno uređenje kvalifikacija za participaciju građana laika u suđenju u Hrvatskoj od 1848. do 2018.“, *Pravni vjesnik*, br. 3-4, vol. 35, str. 105-141. [doi.org/10.25234/pv/8154](https://doi.org/10.25234/pv/8154).
33. Struić, G. (2021) „Uloga knjižnica u postupku savjetovanja s javnošću pri donošenju zakona, drugih propisa i akata“, *Knjižničar/Knjižničarka*, br. 12, vol. 12, str. 31-57. <https://hrcak.srce.hr/271954> (pristup: 3.6.2022.).
34. Struić, G. i Bratić, V. (2017) „Sudjelovanje javnosti u zakonodavnom postupku: primjer Odbora za financije i državni proračun Hrvatskoga sabora“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, br. 1, vol. 17, str. 131-152. [doi.org/10.31297/hkju.17.1.1](https://doi.org/10.31297/hkju.17.1.1).
35. Tomkova, J. (2009) „E-consultations: New tools for civic engagement or facades for political correctness“, *European Journal of ePractice*, br. 7, vol. 7, str. 1-10. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.466.7291&rep=rep1&type=pdf> (pristup: 3.6.2022.).
36. Ured za udruge (2010) *Smjernice za primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.* [http://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/kopija/Savjetovanja/Smjernice\\_PD F.pdf](http://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/kopija/Savjetovanja/Smjernice_PD F.pdf) (pristup: 3.6.2022.).
37. Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša, Narodne novine, broj 64/08.
38. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10. i 5/14.
39. Vidačak, I. i Đurman, P. (2017) „Savjetovanje s javnošću u donošenju propisa: kvaliteta javnog odlučivanja i sudjelovanje građana“, U: Koprić, I., Musa, A. i Giljević, T. (ur.) *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*, Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 73-104.
40. Zakon o gospodarenju otpadom, Narodne novine, broj 84/21.



41. Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, Narodne novine – Međunarodni ugovori, broj 1/07.
42. Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, broj 25/13. i 85/15.
43. Zakon o procjeni učinaka propisa, Narodne novine, broj 44/17.
44. Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, broj 153/13., 65/17., 114/18., 39/19. i 98/19.
45. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, Narodne novine, broj 85/20.
46. Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine, broj 80/13., 153/13., 78/15., 12/18. i 118/18.

**SUDJELOVANJE DJECE U RADU TIJELA LOKALNE SAMOUPRAVE,  
UKLJUČIVANJE DJECE U ŽIVOT ZAJEDNICE**

**CHILDREN'S PARTICIPATION IN THE WORK OF LOCAL SELF-GOVERNMENT  
BODIES AND THEIR INVOLVEMENT IN THE COMMUNITY LIFE**

**Marijana Šego, mag. iur.<sup>1</sup>**

savjetnica Pravobranitelja za djecu, Područni ured Osijek

e-mail: [marijana.sego@dijete.hr](mailto:marijana.sego@dijete.hr)

**Ivan Belaj, mag. iur., v. pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

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

**Sažetak**

Sudjelovanje djece u kreiranju politika za djecu i u odlučivanju o pitanjima koji se tiču njihovih prava nije uobičajena praksa u Republici Hrvatskoj. Stvarno uvažavanje mišljenja djece podrazumijeva njihovo uključivanje u oblikovanje lokalnih, regionalnih i nacionalnih politika. Shvaćanje djece kao osoba ovisnim o drugima i onima kojima je potrebna zaštita transformirala se u pogleda na djecu kao subjekte koji imaju prava i znanja, te su „ljudska bića“ s različitim sposobnostima koja se razvijaju u odrasle osobe. Na europskoj i međunarodnoj razini usvojeno je niz dokumenata koji jamče ostvarivanje prava djeteta, uključujući i pravo na participaciju. Iako je mnogo učinjeno na zakonodavnoj razini, još uvijek postoji velika neusklađenost između zakonskih rješenja i njihove primjene u praksi. Glavna okosnica ovog rada je ukazati na važnost participacije djece u donošenju odluka vlasti na lokalnoj razini (i nacionalnoj), jer ostvarivanje ovog dječjeg prava stvara podlogu za razvoj djece u aktivne i građanski odgovorne građane. U dijelu rada analizira se rad dječjeg gradskog vijeća Grada Osijeka s ciljem da se pravo djece na sudjelovanje u odlukama lokalne vlasti ostvari.

**Ključne riječi:** *djeca, dječja prava, lokalna samouprava, donositelji odluka.*

**Abstract**

Participation of children in creating policies for children and in deciding on issues related to their rights is not a common practice in the Republic of Croatia.

Real respect for children's opinions implies their involvement in shaping local, regional and national policies. The perception of children as dependent on others and those in need of protection has been transformed into views of children as subjects who have rights and knowledge and are “human beings” with different abilities that develop into adults. Many documents have been adopted at European and international level. Although much has been done at the legislative level, there is still a large mismatch between the rules in force and their application in practice. The main framework of this paper is to point out the importance of children's participation in government decision-making at the local (and national) level, because the decisions we make now affect children. We will analyze the work of the Children's City

---

<sup>1</sup> Vanjski suradnik Veleučilišta „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, predavač.

Council of the City of Osijek and indicate how the right of children to participate in local government decisions can and must be exercised.

**Keywords:** *children, children's rights, local government, decision makers.*

## 1. UVOD

Slika djece transformirala se iz gledanja na djecu kao ovisne subjekte kojima je potrebna zaštita u uvažavanja djece kao sposobnih subjekta koji imaju znanja i prava, koja kao ljudska bića imaju različite sposobnosti i želje te se razvijaju u odrasle osobe. Djecu treba kao takve poštovati u trenutku kada se odlučuje o njihovim pravima. Dječje mišljenje i dječja perspektiva dugo se vremena nisu smatrali relevantnim za razvoj politika namijenjenih djeci. Njih su doživljavali kao pasivne objekte o kojima odlučuju, a politike i odluke donose i provode odrasli. Vjerojatno se najveće formalno priznanje važnosti dječje participacije nalazi se u Konvenciji o pravima djeteta<sup>2</sup> definirano kroz tzv. participativnu skupinu prava<sup>3</sup>. Kasnija analiza participativnih prava djece<sup>4</sup> uključuje aktivniju ulogu odraslih koji ima pružaju aktivnu podršku u izricanju mišljenja i osiguravaju osposobljavanje djece za izricanjem vlastitog mišljenja (Šego, 2020.).

U današnje vrijeme vjerojatno je da će svako dijete na određeni način doći u kontakt s pravosuđem ili drugim oblikom postupka u kojem se odlučuje o njegovim pravima i interesima. To mogu biti obiteljski postupci odlučivanja o roditeljskoj skrbi, uzdržavanju, mjestu stanovanja, izricanju mjera obiteljsko pravne zaštite i odlučivanju o smještaju, ali također i u postupcima kao počinitelji maloljetničke delikvencije, tražitelji azila, u slučajevima nasilja (bullying) kao žrtve ili počinitelji te kao svjedoci u sudskim postupcima (Vandekerckhove i O'Brien, 2013). Pravo na pristup pravosuđu, u odnosu na temeljno pravo djece, isprepliće se s pravom djece na adekvatnu informaciju, na pravno zastupanje, na savjetovanje i drugu podršku. Stoga se pravo na pristup pravosuđa djece usko povezuje s pravom na izražavanje mišljenja u postupcima koja se tiču djeteta, a koje je zajamčeno je čl. 12. Konvencije o pravima djeteta (Poretti, 2019). U većini slučajeva djeca su zastupana od strane zakonskog zastupnika, roditelja ili onoga tko izvršava roditeljsku skrb, skrbnika ili posebnog skrbnika (Hrabar, 2016).

Pravo na iskazivanje svojeg mišljenja u postupcima (sudskim) koji se tiču djeteta i njegovih prava još bolje je osigurano Obiteljskim zakonom<sup>5</sup>. Uvođenjem institut posebnog skrbnika kao neovisnog zastupnika djeteta u postupcima osigurava se pravo djeteta na (aktivnu) participaciju u postupcima koji ga se tiču.

<sup>2</sup> Konvencija o pravima djeteta (Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 12/93, 20/97, 4/98, 13/98, 5/02, 7/02, 2/03, 2/17, 4/17)

<sup>3</sup> Članak 12. Konvencije: 1. Države stranke će osigurati djetetu koje je sposobno oblikovati osobno mišljenje, pravo na slobodno izražavanje svog mišljenja o svim pitanjima koja se na njega odnose, i uvažavati to mišljenje u skladu s dobi i zrelošću djeteta. 2. U tu svrhu, djetetu se mora osigurati da bude, izravno ili preko posrednika, odnosno odgovarajuće službe, saslušano u svakom sudskom i upravnom postupku koji se na njega odnosi na način koji je u skladu s postupovnim pravilima domaćeg prava.

<sup>4</sup> UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard, 20 July 2009, CRC/C/GC/12, available at: <https://www.refworld.org/docid/4ae562c52.html>, 31. 8. 2022.

<sup>5</sup> Obiteljski zakon, Narodne novine 103/15, 98/19.

Važno je osigurati djeci načine i sredstava putem kojih mogu izraziti svoje mišljenje i izvan svoje obitelji u školi i društvu te u zajednici. Savez društva Naša djeca Hrvatske u suradnji s Uredom UNICEF-a za Hrvatsku pokrenuli su akciju „Gradovi i općine -prijatelj djece“ kojom se željelo potaknuti tijela lokalne uprave za uključivanjem djece u rad. Gradovi<sup>6</sup> i općine motivirani su na implementaciju načela Konvencije o pravima djeteta na lokalnoj razini kako bi prava djece bila ispunjena. Ujedno sudjelovanjem djece u radu zajednice u demokratskom društvu omogućuje se djeci potpuno i skladno razvoj, priprema za život i kasnije djelovanje u zajednici.

## 2. VAŽNOST PARTICIPACIJE DJECE U ZAJEDNICI

Sudjelovanje djece u političkom i demokratskom životu omogućuje se kroz niz oblika i različitih organizacija. Na nacionalnoj razini, Vijeća za djecu i mlade, parlamenti za djecu i mlade i Uredi pravobranitelja za djecu<sup>7</sup> i dalje su najzastupljeniji mehanizmi koji izravno uključuju djecu u politički i društveni život.

Primjena konvencijskih načela u praksi kroz priznavanje djetetovih prava doprinosi dječjoj vidljivosti kako u pravnom tako i u političkom sustavu (Lundy, 2007.). Kako bi se i u stvarnosti osigurala primjenu i poštivanje dječjih prava, Konvencija sadrži svojevrsni mehanizam kontrole i sankcija putem Odbora za prava djeteta.<sup>8</sup>

Iz Izvješća pravobraniteljice za djecu 2021<sup>9</sup> vidljivo je kako se o važnosti participaciji djece u društvu i dalje vrlo malo govori. Pravobraniteljica naglašava kako je *osobito važno da uključivanje djece nadiđe deklarativnu i simboličku razinu*. Naime, kod nas još nije zaživjela praksa participacije djece u procesu donošenja strateških dokumenata i planiranju aktivnosti koje se odnose na djecu i ostvarivanje dječjih prava. Stoga je Ured pravobranitelja za djecu uz sudjelovanje članova Mreže mladih savjetnika pravobraniteljice za djecu (MMS) aktivno sudjelovalo u izradi dviju publikacija sa smjernicama za dječje sudjelovanje, a to su: *Smjernice za kvalitetnu participaciju djece u javnim politikama i odlučivanju*<sup>10</sup> i *Smjernice za sudjelovanje*

---

<sup>6</sup> Vidjeti poglavlje 4. „Primjer Grada Osijeka“.

<sup>7</sup> Mreža mladih savjetnika pravobraniteljice za djecu (MMS) je stalno savjetodavno i suradničko tijelo koje okuplja djecu i mlade na nacionalnoj razini. MMS se sastoji od 25 članova, djece i mladih u dobi od 12 do 18 godina. Članstvo u mreži (mandat) traje tri godine, no zainteresirani članovi mogu, nakon isteka mandata, ostati suradnici MMS-a i Ureda pravobraniteljice za djecu. Pravobraniteljica za djecu i njezini suradnici pokušavaju što više biti u kontaktu s djecom i mladima kako bi saznali što im je važno, što ih zabrinjava i muči te što bi oni i na koji način željeli promijeniti. Pažljivo razmatramo sve što nam kažu djeca i mladi, a njihove primjedbe i prijedloge prenosimo odgovornim institucijama, ministrima i Vladi Republike Hrvatske. Članovi MMS-a ujedno su i članovi ENYA (the European Network of Young Advisors) <https://dijete.hr/hr/mms/> 3. 9. 2022.

<sup>8</sup> Općenito o odboru za prava djeteta na UN Committee on the Rights of the Child (CRC), available at: <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/crc/pages/crcindex.aspx>, 31.8. 2022.

<sup>9</sup> Izvješće pravobraniteljice za djecu 2021. dostupno na <https://dijete.hr/hr/izvjesca/izvjesca-o-radu-pravobranitelja-za-djecu/>, 3. 9. 2022.

<sup>10</sup> Smjernice za kvalitetnu participaciju djece u javnim politikama i odlučivanju <https://www.unicef.org/croatia/izvjesca/smjernice-za-kvalitetnu-participaciju-djece-u-javnim-politikama-i-odlucivanju>, 3. 9. 2022.

djece i mladih u savjetodavnim tijelima, radnim skupinama i na sastancima.<sup>11</sup> Ove smjernice bi trebale pridonijeti osnaživanju odraslih koji rade s djecom i za djecu na podizanju razine svijesti o važnosti ostvarivanja participativnih prava djece u društvu.

U praktičnom smislu to znači da odrasli pažljivo slušaju djecu, da ih uvažavaju kao i druge odrasle sugovornike, da obraćaju pažnju na načine komunikacije među djecom te da vrlo ozbiljno razmatraju njihovo mišljenje u fazi donošenja odluka koje se tiču djece. Pri tome, ozbiljno razmatranje mišljenja djece ne znači da se ono uvijek uzima u obzir. Ozbiljno razmatranje tuđeg i različitog mišljenja predstavlja podlogu za učenje o demokratskom i konstruktivnom načinu rješavanja problema (Koller-Trbović, 2012).

Promicanje i zaštita prava djeteta ciljevi su Europske unije (EU). Sudjelovanje djece u političkom i demokratskom životu EU odnosi se na mogućnosti za djecu da budu uključena u različite faze planiranja, dizajna, provedbe i evaluacije politike i zakonodavstva. U tom kontekstu izrađena je i studija<sup>12</sup> (*Study on children participation in EU political and democratic life*) koja je analizirala sudjelovanje djece u politički i demokratski život diljem EU-a. Istraživanje je provedeno u periodu od 2012. do 2022. godine sudjelovalo je ukupno 224 djece i 64 odrasle osobe na nacionalnoj razini u 28 zemalja članica i na lokalnoj razini u 10 zemalja. Rezultati studije i prikupljene ideje tijekom ovog projekta imaju za cilj doprinijeti budućem radu na sudjelovanju djece u društva na razini EU. A smjernice se svakako mogu primjetni i na participaciju djece u životu zajednice.

Svako dijete ima pravo podijeliti svoje ideje, stavove i razmišljanja, a njihov glas predstavlja veliku pomoć vladajućim tijelima u donošenju odluka. Kako je istraživanje i pokazalo, djeca i mladi svoje ideje o promijeni ili prilagodbi postojećih zakona imaju priliku podijeliti s tijelima na vlasti kroz dječja vijeća ili vijeća mladih na nacionalnoj i lokalnoj razini, a u nekim državama ona imaju redovite sastanke s lokalnim ili državnim predstavnicima vlasti. Usprkos tome, u većini slučajeva dječji glas ne utječe dovoljno na donošenje odluka vladajućih tijela, što se pripisuje manjku informacija i činjenici da nisu uključeni u sam proces donošenja odluka jer ih se nerijetko ne shvaća ozbiljno, već isključivo predlažu promijene i dijele ideje. Osim toga, postoje skupine djece koja nisu u dovoljnoj mjeri uključena u rad dječjih vijeća, prvenstveno nacionalne manjine, izbjeglice, djeca s invaliditetom te pripadnici LGBTQI zajednice, zbog čega je potrebno dodatno zalaganje za uključivanje svih skupina djece u rad vijeća, ali i korištenje jednostavnijeg jezika i različitih medija za promoviranje njima interesantnih tema.

Također, Europska unija treba postaviti standarde u uključivanju djece u donošenje političkih odluka te time biti primjer državama članicama i državama izvan Europske unije.

Većina autora baveći se participacijom djece naglašava važnost sudjelovanja, participacije djece u odlukama i stvarima važnima za njihov život daju smjernice, obrazlažu potrebu i prednosti takvog pristupa, nude pozitivnu stranu rješenja. Naravno, pritom se problematizira i naglašava i pravo djeteta na nesudjelovanje, dakle i to je izbor, tako da dijete bira

<sup>11</sup> Smjernice za sudjelovanje djece i mladih u savjetodavnim tijelima, radnim skupinama i na sastancima <https://www.unicef.org/croatia/izvjesca/smjernice-za-sudjelovanje-djece-i-mladih-na-sastancima>, 3. 9. 2022.

<sup>12</sup> Study on children participation in EU political and democratic life [https://ec.europa.eu/info/study-child-participation-bibliography\\_en](https://ec.europa.eu/info/study-child-participation-bibliography_en), 6. 9. 2022.

ne/sudjelovanje u donošenju odluka nakon pomnog informiranja, izražava svoje mišljenje koje će se ozbiljno saslušati i prihvatiti (Juđud, 2011.).

Prema istraživanju (Borić, 2020.) djeca pozitivno ocjenjuju okruženje u kojem stanuju, navode kako ima se sviđa priroda, parkovi, zelenilo, uređenje igrališta. U svom okruženju osjećaju se sigurno u socijalnom smislu, prepoznaju važnost dostupnosti sadržaja za djecu. Istraživanje pokazuje kako su djeca upoznata s činjenicom kako je njihov grad/mjesto ima status Grad prijatelj djece te da postoji Dječje gradsko vijeće, no smatraju kako bi trebalo više djece uključiti u njihov rad te da bi djeca trebala biti primjerenije obavještena o ovim činjenicama i načinima uključivanja u rad. Također djeca prepoznaju probleme s kojim se susreću djeca koja spadaju u ranjive skupine (nacionalne manjine, izbjeglice, djeca s invaliditetom te pripadnici LGBTQI zajednice) kojima je otežan pristup i sudjelovanje u trenutno osiguranim oblicima participacije djece. Stoga je potrebno naglasiti kako i takva djeca mogu sudjelovati u postupcima i participirati u raspravama uz osiguranje prostora i prilagođene infrastrukture, potrebno je tiskati dokumente na jeziku pristupačnom djeci i prilagoditi dokumente djeci s teškoćama u razvoju te osigurati pomoć stručnjaka koji će pomoći djeci (asistent u nastavi, osoba koja se služi znakovnim jezikom i slično).

### **3. PROBLEMATIKA PARTICIPACIJE DJECE U RURALNIM SREDINAMA**

Cilj je svu djecu uključiti u ostvarivanje prava na participaciju i sudjelovanje u životu zajednice u kojoj žive. Međutim, često su djeca iz ranjivih skupina u nepovoljnom položaju, uključujući djecu s različitih zemljopisnih lokacija, iz različitih socijalnih i obiteljskih prilika, etničkog/migracijskog podrijetla i djeca s invaliditetom prilikom uključivanja u dostupne mogućnosti. Nadalje, djeci koja žive u ruralnim sredinama nisu dostupni isti sadržaji i mogućnosti kao djeci iz gradskih sredina. Dostupnost sadržaja kao što su sportski klubovi, glazbene škole, dječje igraonice, kino, kazališta i drugo ograničena je isključivo na gradske sredine. U ovom dijelu rada kratko ćemo se osvrnuti na problem uključivanja djece u život i rad zajednice u ruralnim sredinama, odnosno manjim općinama. Kada promotrimo broj gradova i općine na području dvije županije, Vukovarsko srijemske i Osječko baranjske uočava se kako je broj lokalnih jedinica koje imaju dječja vijeća ili neki oblik participacije djece nedostatan.

#### **3.1. Analiza dječje participacije u lokalnoj samoupravi Vukovarsko-srijemske i Osječko-baranjske županije**

Za dublju analizu uključenosti djece u ostvarivanju prava na participaciju u odluke koje se njih tiče potrebna je opsežnija i sustavnija analiza na području cijele Hrvatske. Provedena analiza na području ove dvije županije daje nam uvid u problematiku. Analiza je provedena temeljem dostupnih informacija koje su objavljene i dostupne na web stranicama jedinica lokalne samouprave.

Prema podacima Eurostat-a, Statističkog ureda Europske unije, udio djece i mladih (0-18 godina) u broju populacije u svim zemljama Europske unije je 18.6% u 2019. godini<sup>13</sup>. Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske pokazuje kako je u 2019. godini zabilježeno ukupno

---

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/yth\\_demo\\_020/default/map?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/yth_demo_020/default/map?lang=en), 5. 9. 2022.

4.065.253 građana u RH, od čega je u dobi od 0-18 godina (bez navršenih 18 godina) ukupno 697.326 djece i mladih, što iznosi 17.2% djece i mladih u ukupnoj populaciji u RH.

Tablica<sup>14</sup> prikazuje Pregled broja djece po županijama u RH u odnosu na ukupan broj djece (od 0-17) u RH (697.326) i u odnosu na ukupan broj stanovnika u RH (4,065.253), 2019.g.

Županija	Broj djece	% na ukupan broj djece od 0-17 godina (697.326)	% na ukupan broj stanovnika (4,065.253)
Grad Zagreb	142.867	20,49%	3,51%
Zagrebačka županija	54.822	7,86%	1,35%
Krapinsko-zagorska županija	20.616	2,96%	0,51%
Sisačko-moslavačka županija	24.024	3,45%	0,59%
Karlovačka županija	18.067	2,59%	0,44%
Varaždinska županija	28.381	4,07%	0,7%
Koprivničko-križevačka županija	18.819	2,7%	0,46%
Bjelovarsko-bilogorska županija	18.557	2,67%	0,46%
Primorsko-goranska županija	41.486	5,95%	1,02%
Ličko-senjska županija	6.914	0,99%	0,17%
Virovitičko-podravka županija	12.853	1,84%	0,32%
Požeško-slavonska županija	11.750	1,69%	0,29%
Brodsko-posavska županija	24.626	3,53%	0,61%
Zadarska županija	29.678	4,26%	0,73%
<b>Osječko-baranjska županija</b>	<b>45.810</b>	<b>6,57%</b>	<b>1,13%</b>
Šibensko-kninska županija	15.624	2,24%	0,38%
<b>Vukovarsko-srijemska županija</b>	<b>26.900</b>	<b>3,86%</b>	<b>0,66%</b>
Splitsko-dalmatinska županija	80.029	11,48%	1,97%
Istarska županija	32.321	4,63%	0,79%
Dubrovačko-neretvanska županija	21.880	3,14%	0,54%
Međimurska županija	21.175	3,04%	0,52%
Ukupno:	697.326	100%	17,2%

Osječko baranjska županija obuhvaća 263 naselja smještena u 42 jedinice lokalne samouprave od kojih je 7 sa statusom grada (Beli Manastir, Belišće, Donji Miholjac, Đakovo, Našice, Osijek i Valpovo) te 35 sa statusom općine.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Nacionalni plan za prava djece u RH 2022-2026,

<https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/Dokumenti/Nacionalni%20plan%20za%20prava%20djece%20u%20Republici%20Hrvatskoj%20za%20razdoblje%20od%202022.%20do%202026.%20godine.pdf>, str. 49., 10. 10. 2022.

<sup>15</sup> Općine osječko baranjske županije: Antunovac, Bilje, Bizovac, Čeminac, Čepin, Darda, Donja Motičina, Draž, Drenje, Đurđenovac, Erdut, Ernestinovo, Feričanci, Gorjani, Jagodnjak, Kneževi Vinogradi, Koška, Levanjska Varoš, Magadenovac, Marijanci, Petlovac, Petrijevc, Podgorač, Podravska Moslavina, Popovac, Punitovci, Satnica Đakovačka, Semeljci, Strizivojna, Šodolovci, Trnava, Viljevo, Viškovci, Vladislavci i Vuka.

Osječko baranjska županija ima status „Županije – prijatelj djece“ od 2018. kada se obvezala uspostaviti konkretne mjere za dječju dobrobit, poticati gradove i općine na svom području da se uključe u akciju „Gradovi i općine – prijatelji djece“, poticati međusektorsku suradnju, razvijati i poticati aktivnu dječju participaciju na lokalnoj i regionalnoj razini, ali i dostavljati redovita izvješća o stanju položaja djece u županiji i o financijskim nastojanjima županije za djecu i mlade u cjelini, educirati i motivirati izabrane dužnosnike i stručnjake zadužene za pitanja koja se tiču djece o pravima djeteta.

Da bi županija ostvarila status „prijatelj djece“ potrebno je provesti niz mjera, između ostaloga potrebno je u projekt uključiti polovicu gradova i općina s područja županije od kojih trećina ima status „prijatelj djece“. Projekt „Županije – prijatelji djece“ jedna je od aktivnosti Središnjeg koordinacijskog odbora akcije „Gradovi i općine – prijatelji djece“ koju su započeli i vode Savez društava „Naša djeca“ Hrvatske i Hrvatsko društvo za preventivnu i socijalnu pedijatriju, uz suradnju Ureda UNICEF-a za Hrvatsku, Udruge gradova, Udruge općina, Hrvatske zajednice županija te koordinatora iz gradova i općina.<sup>16</sup>

Gradovi osječko baranjske županije koji imaju status „Gradovi – prijatelji djece“ su Osijek, Valpovo, Belišće i Našice.

Vukovarsko srijemska županija je podijeljena na 5 gradova i 26 općina. Gradovi: Ilok, Otok, Vinkovci, Vukovar i Županja.<sup>17</sup> U Vukovarsko srijemskoj županiji prema dostupnim podacima dječje gradsko vijeće ima samo grad Vinkovci.

Zaključno, potrebno je ojačati ostvarivanje participativnih prava djece u svim jedinicama lokane samouprave. Načini ostvarivanja participacije trebali bi pratiti naveden smjernice i dosadašnja pomanja načina ostvarivanja dječjeg prava. Bitnost sudjelovanja djece je neupitna jer odluke koje se donose utječu i na njih,. Potrebno je da se jedinice lokalne samouprave aktivnije uključe u organizaciju dječjih vijeća, kako kroz financijsku podršku tako i kroz ostvarivanje ovog prava ne samo na deklaratornoj razini.

#### 4. PRIMJER GRADA OSIJEKA

Kako je već navedeno ranije Akcijom Savez društva Naša djeca Hrvatske u suradnji s Uredom UNICEF-a za Hrvatsku pokrenuta je akcija „Gradovi i općine -prijatelj djece“ kojom se željelo potaknuti tijela lokalne uprave za uključivanjem djece u rad. U studenom 2009. osnovan je novi Gradski koordinacijski odbor za provedbu akcije Gradovi i općine – prijatelji djece koji koordinira ovom akcijom. Odbor čine predstavnici iz područja predškolskog odgoja, osnovnog školstva, zdravstva, športa, socijalne skrbi, nekih udruga koje rade s djecom (Društvo Naša djeca Grada Osijeka, Breza, Glazbeni program „Osječka škola“) te nadležnih upravnih odjela Grada Osijeka.

Osnovano Dječje gradsko vijeća Grada Osijeka ima za cilj ostvarivanje aktivne dječje participacije u životu lokalne zajednice. Dječje gradsko vijeće Grada Osijeka institucionalni je

---

<sup>16</sup> Više o tome na <https://savez-dnd.hr/zupanije-prijatelji-djece/>, 6. 9. 2022.

<sup>17</sup> Općine vukovarsko srijemske županije: Andrijaševci, Babina Greda, Bogdanovci, Borovo, Bošnjaci, Cerna, Drenovci, Gradište, Gunja, Ivankovo, Jarmina, Lovas, Markušica, Negoslavci, Nijemci, Nuštar, Privlaka, Stari Jankovci, Stari Mikanovci, Štitar, Tompojevci, Tordinci, Tovarnik, Trpinja, Vođinci, Vrbanja.



okvir za ostvarivanje dječjih prava u pogledu djelatnog sudjelovanja u životu Grada Osijeka, koji se provodi uz sudjelovanje učenika iz svih 20 osnovnih škola na području Grada.<sup>18</sup> Kako je navedeno cilj osnivanja bio je da se na ovaj se način osigurava djeci slobodno izražavanje mišljenja, iznošenje prijedloga odraslima i sudjelovanje u procesu donošenja odluka, kojima se podiže kvaliteta življenja u Gradu. Dječje gradsko vijeće upozorava Gradsku upravu na probleme i predlaže rješenja koja su u interesu djece. Dječje vijeće djeluje uz veliki angažman Društva naša djeca Osijek.

Dječje gradsko vijeće bira se iz redova učenika osnovnih škola u dobi od 10 do 14 godina. na području Grada Osijeka, Vijeće se bira na mandat od dvije godine. Kad se formira Dječje vijeće bira se dječji gradonačelnik/ca, zamjenik/ca gradonačelnika i glasnogovornik Dječjeg vijeća.

Nacionalni plan za prava djece u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2022. do 2026. godine<sup>19</sup> kao jedan od ciljeva ovog razdoblja navodi: poticanje gradova na osnivanje i djelovanje dječjih vijeća, sudjelovanje djece u odlučivanju na lokalnoj i nacionalnoj razini i u školskim aktivnostima, organizacija edukacija za stručnjake u sustavu odgoja i obrazovanja o važnosti participacije djece. Kako je jedan od prioriteta ciljeva osnaživanje prava djece na sudjelovanje u djelovanju lokalne samouprave, nadamo se da će se ovom zadanom razdoblju ostvariti (i poboljšati) participacija djece u djelovanju lokalne samouprave.

Novi saziv Dječjeg gradskog vijeća Osijeka formiran je krajem 2021. godine, a prema našim saznanjima još se nije održala sjednica Dječjeg vijeća u gradskom poglavarstvu niti se održao sastanak gradonačelnika i djece. Stoga, možemo zaključiti kako postojanje oznake „Grad – prijatelj djece“ ostaje samo natpis ukoliko nema istinske volje za uključivanjem djece u rad lokalne zajednice. A osobito ako se odrasli prema djeci ne odnose kao prema ravnopravnim članovima zajednice.

## 5. ZAKLJUČAK

Kao zaključak, treba istaknuti da poticanje participacije djece i osvještavanje njihovog prava na sudjelovanje u donošenju odluka treba postati prioritet osobama na vlasti. Potrebno je postaviti standarde koji će funkcionirati, izbjeci formalno zadovoljavanje ovog prava bez istinskog i sadržajnog priznanja uvažavanja prava djece. Dječja participacija u radu tijela lokalne samouprave i životu zajednice tema je koja se mijenja sukladno promjenama u društvu i zahtjevima koje društvo stavlja pred djecu, stoga kao temelj moramo uzeti pravo djece na sudjelovanje te nadograđivati postojeći sustava i utvrđene činjenice i s vremenom ih unaprijediti. Kako je navedeno u *Izvešću pravobraniteljice za djecu 2021. „u našem je društvu prisutan problem nedovoljnog poznavanja i razumijevanja ovog prava djeteta, te je niska razina osposobljenosti odraslih za komunikaciju i rad s djecom na ostvarivanju njihovih participativnih prava. Kako bi se to promijenilo, potrebna je promjena društvenih stavova o*

<sup>18</sup> <https://www.osijek.hr/projekti/djecje-gradsko-vijece/>, 10. 9. 2022.

<sup>19</sup> Nacionalni plan za prava djece u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2022. do 2022. godine, <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/Dokumenti/Nacionalni%20plan%20za%20prava%20djecu%20u%20Republici%20Hrvatskoj%20za%20razdoblje%20od%202022.%20do%202026.%20godine.pdf>, 6. 9. 2022.

*djeci kao pasivnim objektima odlučivanja odraslih, te kreiranje prostora i atmosfere za sudjelovanje djeteta“.*

## LITERATURA

1. Borić I. (2020.) „Mogućnost lokalnih zajednica u ostvarivanu dječjih prava iz perspektive djece“, Paediatrica Croatica, Vol. 64 No. 2, 2020. str. 111-121.
2. Hrabar D. (2013) Nova procesna prava djeteta – Europski pogled / Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, 4 , str. 65-76.
3. Jeđud, I. (2011.): Modeli participacije i njihova refleksija u hrvatskoj praksi, Dijete i društvo, 13 (1/2), str. 31-43.
4. Koller-Trbović, N. (2012.): Sudjelovanje djece u procesu procjene potreba i planiranja intervencija: socijalnopedagoški pristup. U: Vladović, S. (ur.): Zaštita prava i interesa djece s problemima u ponašanju. RH, Pravobraniteljica za djecu. Zagreb. str. 63-79.
5. Lucić N. i Marošević,(2020.) K. Protection of child’s right to a healthy environment in context of local development // Region, Entrepreneurship, Development: 9th International Scientific Symposium / Osijek: Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Economics in Osijek, 2020. str. 1088-1103.
6. Lundy, L. (2007.): Voice is not enough: Conceptualizing Article 12 of the UNCRC, British Educational Research Journal. 33 (6). str. 927-42.
7. Poretti. P. (2019.) Pristup pravosuđu za djecu, monografija Prekogrančno kretanje djece u Europskoj uniji, ur. .M. Župan, Pravni fakultet u Osijeku, str. 61-95.
8. Šego M. (2020)„The right of the child to be heard in court proceedings“, Zbornik radova „Usaglašavanje pravne regulative sa pravnim tekovinama (acquis communautaire) Evropske unije“, 2020. Banja Luka, str. 93-111.
9. Vandekerckhove A., O’Brien, K. (2013.) , Child-Friendly Justice: turning law into reality, ERA Forum, Vol. 14, No. 4, str. 524-525.
10. Konvencija o pravima djeteta (Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 12/93, 20/97, 4/98, 13/98, 5/02, 7/02, 2/03, 2/17, 4/17)
11. Obiteljski zakon, Narodne novine 103/2015, 98/19
12. Nacionalni plan za prava djece u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2022. do 2026. godine,  
<https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/Dokumenti/Nacionalni%20plan%20za%20prava%20djece%20u%20Republici%20Hrvatskoj%20za%20razdoblje%20od%202022.%20do%202026.%20godine.pdf>, 6. 9. 2022
13. UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard, 20 July 2009, CRC/C/GC/12, available at: <https://www.refworld.org/docid/4ae562c52.html>, 4. 9. 2022.
14. Izvješće pravobraniteljice za djecu 2021. dostupno na <https://dijete.hr/hr/izvjesca/izvjesca-o-radu-pravobranitelja-za-djecu/>, 10. 9. 2022.
15. Smjernice za kvalitetnu participaciju djece u javnim politikama i odlučivanju <https://www.unicef.org/croatia/izvjesca/smjernice-za-kvalitetnu-participaciju-djece-u-javnim-politikama-i-odlucivanju>, 2. 9. 2022.

16. Smjernice za sudjelovanje djece i mladih u savjetodavnim tijelima, radnim skupinama i na sastancima <https://www.unicef.org/croatia/izvjesca/smjernice-za-sudjelovanje-djece-i-mladih-na-sastancima>, 2. 9. 2022.
17. Study on children participation in EU political and democratic life [https://ec.europa.eu/info/study-child-participation-bibliography\\_en](https://ec.europa.eu/info/study-child-participation-bibliography_en), 4. 9. 2022.
18. Dječje gradsko vijeće Grada Osijeka <https://www.osijek.hr/projekti/djecje-gradsko-vijece/>, 2. 9. 2022.
19. Društvo naša djeca RH <https://savez-dnd.hr/zupanije-prijatelji-djece/>, 2. 9. 2022.

**ULOGA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U PROCESU  
DEINSTITUCIONALIZACIJE DJECE S TEŠKOĆAMA U RAZVOJU**

**ROLE OF LOCAL GOVERNMENT UNITS IN THE PROCESS OF  
DEINSTITUTIONALIZATION OF CHILDREN WITH DISABILITIES**

**Vesna Šeper, Master of Sports Medicine and Physiotherapy, v. pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

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

**Danijela Romić, univ. spec. admin. publ., v. pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

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

**dr. sc. Nebojša Nešić, prof. v. š.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

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

**Sažetak**

U Republici Hrvatskoj postoji 28 državnih te 12 nedržavnih domova za djecu s teškoćama u razvoju i odrasle osobe s invaliditetom sa 5466 korisnika. Državni se domovi uglavnom financiraju iz državnog proračuna, a najveći se dio troškova (77%) odnosi na troškove za radnike. Sukladno načelu supsidijarnosti, briga o osobama s invaliditetom trebala bi se ostvarivati u njihovim domicilnim lokalnim zajednicama kako bi se omogućila maksimalna integracija te smanjila mogućnost dodatne traumatizacije i stigmatizacije. Proces deinstitutionalizacije predstavlja zbrinjavanje i podršku unutar zajednice, pružanje pomoći prilagođene pojedincu, razvoj usluga u zajednici i prevenciju kojom se smanjuje potreba za institucionalnom zaštitom. Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2017. do 2020. definira sva područja djelovanja i promicanja prava osoba s invaliditetom od obitelji do života u zajednici koje bi jedinice lokalne samouprave trebale provoditi. Propisana je obveza izrade programa u svrhu izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom. Cilj ovog rada je prikupiti i analizirati podatke o strategijama ili programima koji postoje u jedinicama lokalne samouprave a tiču se aktivnosti deinstitutionalizacije djece s teškoćama u razvoju.

**Ključne riječi:** *deinstitutionalizacija, djeca s teškoćama u razvoju, lokalna samouprava, načelo supsidijarnosti.*

**Abstract**

In the Republic of Croatia, there are 28 state and 12 non-state homes for children and adults with disabilities with 5466 users. State homes are mainly financed from the state budget, with the majority of the costs (77%) related to workers' costs. In accordance with the principle of subsidiarity, the care for persons with disabilities should be exercised in their domiciled local communities in order to allow for maximum integration and to reduce the possibility of additional traumatization and stigmatization. The process of deinstitutionalization represents

community-based care and support, providing individually modified assistance, developing community services and prevention that reduces the need for institutional care. National strategy of equal opportunities for people with disabilities from 2017 until 2020 defines all areas of action promoting the rights of persons with disabilities from family to community life that local self-government units should implement. The obligation to develop programme for the purpose of equalizing opportunities for people with disabilities is laid down. The aim of this paper is to collect and analyze data on strategies or programs that exist in local self-government units concerning the activities of deinstitutionalization of children with developmental disabilities.

**Keywords:** *deinstitutionalization, children with disabilities, local self-government units, principle of subsidiarity.*

## 1. UVOD

Djeca s teškoćama u razvoju se definiraju kao djeca s oštećenjima koja su dugotrajna i ograničavaju njihovu mogućnost potpunog sudjelovanja u društvu kao što mogu djeca tipičnog razvoja. Poremećaji mogu biti motorički, psihosocijalni, intelektualni, osjetilni poremećaji, kao i višestruka oštećenja (Bouillet, 2018). Osobe s teškoćama u razvoju, prirođenim ili stečenim, kroz ljudski su vijek bile izdvajane iz društva, omalovažavane, degradirane i često označavane kao nepoželjne (Teodorović i Bratković, 2001). Ustav Republike Hrvatske svim svojim građanima i građankama jamči i osigurava ravnopravnost, slobode i prava, a odredbe Ustava državnim tijelima i ustanovama dodatno nalaže zaštitu materinstva, djece i mladeži te stvaranje socijalnih, kulturnih, odgojnih i materijalnih uvjeta kojima se promiče dostojanstven život svakog djeteta.<sup>1</sup> Osim toga, Republika Hrvatska je među prvim državama, članicama Ujedinjenih naroda, koja je potpisala i ratificirala Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom i time se obvezala ulagati dodatne napore kako bi i djeci i osobama s teškoćama u razvoju osigurala iste uvjete života i uživanje istih prava koja imaju djeca tipičnog razvoja (Bouillet, 2014). Navedena Konvencija pobliže pojašnjava i definira pojam osoba s invaliditetom, što uključuje i djecu s teškoćama u razvoju, te ih dijeli u nekoliko kategorija: djeca s tjelesnim teškoćama (npr. u invalidskim kolicima), djeca s intelektualnim teškoćama ili teškoćama u učenju i djeca s osjetilnim teškoćama (djeca koja su gluha, slijepa i gluhoslijepa), te ona s višestrukim oštećenjima koja su ujedno i najviše ugrožena (Lansdown, 2009). Zakon o Hrvatskom registru o osobama s invaliditetom razlikuje više vrsta tjelesnih i mentalnih oštećenja, kao što su: oštećenje vida, govorno-glasovne komunikacije, lokomotornog sustava, središnjeg živčanog sustava, perifernog živčanog sustava, drugih organa i organskih sustava (dišni, cirkulacijski, probavni, endokrini, kože i potkožnog tkiva i urogenitalni), mentalnu retardaciju, autizam, duševne poremećaje i više vrsta oštećenja.<sup>2</sup> Prema podacima Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2017. do 2020. godine u Republici Hrvatskoj su zabilježeni podaci za 511 194 osobe s invaliditetom, od čega 35 367 djece s teškoćama u razvoju (22 033 dječaka) do 18 godina. Određen broj te djece smješta se u

<sup>1</sup> Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine broj 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014.

<sup>2</sup> Zakon o Hrvatskom registru o osobama s invaliditetom, Narodne novine broj 64/01.

domove, državne ili nedržavne.<sup>3</sup> Godišnje statističko izvješće o domovima i korisnicima socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj za 2019. godinu navodi kako je 5641 dijete s teškoćama u razvoju bilo institucionalizirano (kapacitet je 3207 djece) u državnim domovima, i još 1851 u nedržavnim institucijama (kapacitet ustanova je 1198 djece).<sup>4</sup> Kako bi se omogućila maksimalna integracija te smanjila mogućnost dodatne traumatizacije i stigmatizacije, briga o osobama s invaliditetom trebala bi se ostvarivati u njihovim domicilnim lokalnim zajednicama što je sukladno načelu supsidijarnosti. Cilj ovog rada je prikupiti i analizirati podatke o strategijama ili programima koji postoje u jedinicama lokalne samouprave, a tiču se aktivnosti deinstitutionalizacije djece s teškoćama u razvoju.

## 2. RAZRADA

U Republici Hrvatskoj ustrojeno je ukupno 555 jedinica lokalne samouprave (428 općina i 127 gradova) te 20 jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno županija.<sup>5</sup> Modernizacija javne uprave uz pružanje brzih i pouzdanih javnih usluga osigurava bolji životni standard svih građana. Takva javna uprava, i na središnjoj, regionalnoj, kao i na lokalnoj razini znači da je orijentirana korisnicima, racionalna, profesionalna, djelotvorna i učinkovita.<sup>6</sup> Prema Nacionalnoj strategiji izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2017. do 2020., i drugim strateškim dokumentima, uloga jedinica lokalne samouprave u procesu integracije, a time i deinstitutionalizacije djece s teškoćama u razvoju ima nekoliko ciljeva: ujednačena regionalna rasprostranjenost izvaninstitucionalnih oblika skrbi, provedba programa destigmatizacije, unaprijeđenje znanja o potrebama djece s teškoćama u razvoju, uključivanje u različite sustave i društvo, pružanje podrške i potrebne infrastrukture djeci, obiteljima ili udomiteljima, te pomoć kako se dijete ne bi izdvajalo iz primarne obitelji.<sup>7</sup> Vrlo slične ciljeve navodi i Nacionalna strategija za prava djece u Republici Hrvatskoj 2014./2020. koja ponovo naglašava važnost lokalne zajednice, posebno u transformaciji domova socijalne skrbi u centre za pružanje usluga u zajednici i razvoj različitih usluga usmjerenih pružanju podrške obiteljima i specijaliziranim udomiteljskim obiteljima koje su prilagođene radnom vremenu roditelja.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2017. do 2020. godine, Narodne novine broj 42/2017.

<sup>4</sup> Godišnje statističko izvješće o domovima i korisnicima socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj za 2019. Dostupno na:

<https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/MDOMSP%20dokumenti/Godi%C5%A1nje%20statisticke%20izvjesce%20o%20domovima%20i%20korisnicima%20socijalne%20skrbi%202019..pdf> (18.08.2022.).

<sup>5</sup> Popis županija, gradova i općina. Ministarstvo pravosuđa i uprave. Dostupno na: <https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-opcu-upravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/22319> (01.05.2022.).

<sup>6</sup> Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Narodne novine broj 70/2015.

<sup>7</sup> Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2017. do 2020, Narodne novine broj 42/2017.

<sup>8</sup> Nacionalna strategija za prava djece u Republici Hrvatskoj 2014./2020. dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/ZPPI/Strategije%20-%20OGP/socijalna%20politika/NACIONALNA%20STRATEGIJA%20ZA%20PRAVA%20DJECE%20U%20RHZA%20RAZDOBLJE%20OD%202014.%20DO%202020.%20GODINE%5B1%5D.pdf> (22.5.2022.).

## 2.1. Što podrazumijeva deinstitucionalizacija?

Deinstitucionalizacija se može definirati kao proces prelaska osobe, djeteta s teškoćama u razvoju, iz rezidencijalnog u prirodno socijalno okruženje. Samo fizički prijelaz u socijalno okruženje, bez aktivne uloge u zajednici, osjećaja pripadnosti i participacije, ne podrazumijeva uspješnu deinstitucionalizaciju, kao ni integraciju u društvo (Talijan i Đorđević, 2012). Proces deinstitucionalizacije je u svijetu prisutan od 90-ih godina prošlog stoljeća, paralelno s razvojem koncepta normalizacije i filozofije inkluzije. Pojmovi označavaju potrebu ograničavanja intervencija u životu pojedinca na onaj minimum što zahtjeva oštećenje, i s druge strane potpuno izjednačavanje prava osoba s teškoćama u razvoju s pravima tipične populacije (Teodorović i Bratković, 2001). U svijetu je, prema procjenama, između 5 i 6 milijuna djece institucionalizirano, što vjerojatno nije prava brojka, budući su podaci dosta oskudni. Procjenjuje se kako je u zemljama Europske unije u institucijama smješteno oko nekoliko stotina tisuća djece (Goldman i suradnici, 2020), dok podaci za Hrvatsku pokazuju trend porasta djece smještene u državnim i nedržavnim domovima socijalne skrbi.<sup>9</sup> Podrška za neovisno življenje u zajednici manjka ili je opet u vidu smještaja u dom ili udomiteljsku obitelj, a osobe koje zahtijevaju izlazak iz ustanova nisu to u mogućnosti.<sup>10</sup> Deinstitucionalizaciji se najčešće pristupa uvođenjem promjena u određenim institucijama, smanjivanjem ili obustavom prihvata novih korisnika, razvojem novih metoda rada, posebno s obiteljima korisnika, i otvaranjem institucija u lokalnim zajednicama radi uključivanja djece u redovne programe školovanja i provođenja slobodnog vremena (Talijan, Đorđević, 2012). U Republici Hrvatskoj veliki je broj zakonskih propisa iz područja zdravstva, socijalne skrbi, mirovinskog osiguranja, obrazovanja i sl. koji su ponekad nedorečeni i nepregledni i idu u prilog institucionalnom pristupu (Teodorović, Bratković, 2001). U Hrvatskom registru osoba s invaliditetom postoji i određena neujednačenost i može se reći, nepreciznost u kategorizaciji djece s teškoćama u razvoju (Tablica 1.) što dovodi do izostanka procesa rane intervencije uz kasnije otkrivanje razvojnih teškoća u djece (Bouillet, 2014).

<sup>9</sup> Izvješće o radu Pravobranitelja za osobe s invaliditetom (2020). Dostupno na: <https://www.sabor.hr/hr/zvjesce-o-radu-pravobraniteljice-za-osobe-s-invaliditetom-podnositeljica-pravobraniteljica-za-osobe> (30.05.2022.).

<sup>10</sup> Izvješće o radu Pravobranitelja za osobe s invaliditetom (2021). Sažetak. Dostupno na: <https://www.sabor.hr/hr/izvjesce-o-radu-pravobranitelja-za-osobe-s-invaliditetom-za-2021-godinu-podnositeljica> (18.08.2022.).

Tablica 1. Raspodjela djece od 0 – 10 godina prema vrsti oštećenja (Izvor: Bouillet, D. (2018). *S one strane inkluzije djece rane i predškolske dobi*. Ured UNICEF-a za Hrvatsku i Pučko otvoreno učilište „Korak po korak“.)

Teškoća u razvoju	od 0 do 5 godina	od 5 do 10 godina
Autizam	10	425
Duševni poremećaji	6	402
Intelektualne teškoće	26	498
Oštećenja drugih organa	32	552
Oštećenja govorno-glasovne komunikacije	9	1125
Oštećenja lokomotornog sustava	6	153
Oštećenja živčanog sustava	7	78
Oštećenja sluha	16	216
Oštećenja središnjeg živčanog sustava	146	1352
Oštećenja vida	8	127
Prirođene anomalije i kromosomopatije	144	1307
Višestruke teškoće u razvoju	109	1841
<b>Ukupno</b>	<b>519</b>	<b>8076</b>

Prema planu deinstitutionalizacije, transformacije i prevencije institucionalizacije za 2018. – 2020. godinu prioriteti provedbe za djecu s teškoćama u razvoju i osobe s invaliditetom odnose se na osiguravanje mjera za život djeteta u obitelji. Specifični se ciljevi odnose na podršku roditeljstvu i obiteljima kroz jednakomjernu dostupnost centara u cijeloj Republici Hrvatskoj, rano prepoznavanje i pravodobno poduzimanje mjera prema djeci i roditeljima, bolju kvalitetu usluga koje su dostupne i jednake u svim županijama, poticanje udomiteljstva, te odvajanje djelatnosti odgoja i obrazovanja od djelatnosti socijalne skrbi u domovima socijalne skrbi.<sup>11</sup>

## 2.2. Jedinice lokalne samouprave, deinstitutionalizacija i dosadašnji rezultati

Poštujući načelo supsidijarnosti, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj nadležne su, između ostaloga i za poslove socijalne skrbi.<sup>12</sup> Sukladno Zakonu o socijalnoj skrbi, djelatnost socijalne skrbi mogu obavljati ustanove socijalne skrbi, udruge, vjerske zajednice, druge pravne osobe, fizičke osobe, obrtnici ali i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno Grad Zagreb. Jedinice lokalne i područne (regionalne)

<sup>11</sup> Plan deinstitutionalizacije, transformacije te prevencije institucionalizacije za 2018. – 2020. godinu. Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku. Dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/MDOMSP%20dokumenti/Plan%202018-2020.pdf> (18.08.2022.).

<sup>12</sup> Članci 19., 19.a i 20. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine 33/2001, 60/2001, 129/2005, 36/2009, 36/2009, 109/2007, 125/2008, 150/2011, 144/2012, 123/2017, 98/2019, 144/2020.



samouprave mogu biti osnivači doma socijalne skrbi i centra za pomoć u kući (članci 196. i 214).<sup>13</sup>

U razdoblju od 2007. do 2015. u svrhu provedbe procesa deinstitutionalizacije djece s teškoćama u razvoju planirano je niz aktivnosti: donesen je Plan deinstitutionalizacije i transformacije domova socijalne skrbi i drugih pravnih osoba koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj, uz plan transformacije 32 doma u pružatelje usluga u zajednici, razvijena je služba podrške u zajednici prema potrebama korisnika, 653 djece s teškoćama u razvoju ostvarilo je pravo na život u zajednici, 951 korisnik je uključen u program organiziranog stanovanja, 175 osoba s invaliditetom je vraćeno u biološku obitelj, a 30 u udomiteljske obitelji.<sup>14</sup> Uslugu asistencije za osobe s invaliditetom i osobe s intelektualnim i mentalnim oštećenjima ostvarile su 1153 osobe. Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti je 2008. u suradnji s udrugama gluhih i nagluhih osoba započelo s osiguravanjem usluge tumača/prevoditelja na znakovni jezik, što se proširilo i na usluge asistencije za slijepe osobe, te usluge asistenta u nastavi za djecu s teškoćama u razvoju. Broj udruga i korisnika je porastao na 41 udrugu sa 147 uključene djece, a osigurana je i usluga rane dijagnostike i intervencije za djecu s poremećajima iz autističnog spektra.<sup>15</sup>

Dalji razvoj sustava socijalne skrbi planiran je i Nacionalnim planom oporavka 2021.-2026. (dalje u tekstu: NPO) koji, kao jedan od strateških ciljeva, navodi upravo nastavak procesa transformacije domova socijalne skrbi i prevenciju institucionalizacije. Sukladno NPO-u razvit će se nove socijalne usluge i standardizirati i unaprijediti provođenje mjera obiteljskopravne zaštite i skrbništva namijenjene osnaživanju obitelji i podršci roditeljstvu, zaštiti osoba s invaliditetom te prevenciji institucionalizacije. I ovdje se, kao nositelji provedbe mjera, navode jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.<sup>16</sup>

Prema popisu Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike o pružateljima socijalnih usluga prema županijama, objavljenom na službenim stranicama Ministarstva,<sup>17</sup> u Vukovarsko-srijemskoj županiji broj pružatelja socijalnih usluga je 25. Od toga su samo tri ustanove namijenjene djeci s teškoćama u razvoju, njihovom smještaju, boravku, psihosocijalnoj podršci ili ranoj intervenciji, a imaju kapacitet za 296 korisnika. Ostale su ustanove za odrasle osobe s invaliditetom (tjelesno, metalno ili intelektualno oštećenje), starije i nemoćne osobe, žrtve obiteljskog nasilja te djecu s problemima u ponašanju i bez odgovarajuće roditeljske skrbi. Od ukupnog broja ustanova, jedinice lokalne samouprave

<sup>13</sup> Članak 17. i članak 162. Zakona o socijalnoj skrbi, Narodne novine broj 18/2022, 46/2022.

<sup>14</sup> Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2017. do 2020. godine, Narodne novine 42/2017.

<sup>15</sup> Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2017. do 2020. godine, Narodne novine 42/2017.

<sup>16</sup> Nacionalni plan oporavka 2021.-2026. Dostupno na:

<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2021/srpanj/29%20srpnja/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%20C%20srpanj%202021..pdf> (08.07.2022.)

<sup>17</sup> Proces transformacije i deinstitutionalizacije. Pružatelji socijalnih usluga u mreži prema županijama. Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike. Dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/istaknute-teme/obitelj-i-socijalna-politika/socijalna-politika-11977/proces-transformacije-i-deinstitutionalizacije-12031/12031> (18.08.2022.).

osnivač su za njih 9, namijenjenih odraslim osobama s invaliditetom i starijim osobama.<sup>18</sup> Najveći je broj djece s teškoćama u razvoju u gradu Zagrebu i splitsko-dalmatinskoj županiji, ali je u mnogim drugim županijama uočen velik udio institucionalizirane djece s teškoćama u razvoju s obzirom na njihov broj u ukupnoj populaciji djece i prosjek u Republici Hrvatskoj. U Vukovarsko-srijemskoj županiji broj djece s teškoćama u razvoju smještene u institucije je 32 (Bouillet, 2014).

Prema izvješću Pravobranitelja za osobe s invaliditetom za 2020. godinu proces deinstitutionalizacije i transformacije domova socijalne skrbi je stagnirao i gotovo je zaustavljen. Navodi se kako su usluge u zajednici nedovoljne, nema ih tijekom vikenda ili nisu odgovarajuće. U izvješću se ukazuje na to kako je nedovoljan broj prijavitelja za sredstva iz EU fondova, kao i da udomiteljstvo, ili smještaj u obiteljski dom, kao alternativa institucionalizaciji, zapravo sadržava sve oblike institucionalne skrbi.<sup>19</sup> Jedan od većih problema procesa decentralizacije sustava socijalne skrbi je neujednačenost rješavanja socijalnih problema. U razvijenijim i većim sredinama financiraju se specifični socijalni programi, dok manje razvijene sredine (gdje su socijalne potrebe i veće) imaju manje fiskalne kapaciteta za financiranje tih potreba. Tako je uočen problem dvostruke nejednakosti: ekonomske – zbog slabije razvijenosti pojedine jedinice lokalne samouprave sustavno zaostaju u svom razvoju i socijalne – slabije razvijene jedinice lokalne samouprave ne mogu pružati istu razinu socijalnih usluga kako to mogu neke druge, razvijenije jedinice.<sup>20</sup>

Kako bi proces deinstitutionalizacije bio uspješniji potrebno je adekvatno raspolaganje resursima – financijskim, materijalnim i ljudskim. Resurse treba usmjeravati tamo gdje se osoba nalazi i trebaju biti srazmjerni potrebi za podrškom. Materijalni resursi se mogu dodatno iskoristiti na način da se postojeći objekti u zajednici prenamijene, iznajme, daju na korištenje službama koje pružaju podršku specifičnim grupama u zajednici i sl. Upravljanje ljudskim resursima je važno radi pružanja adekvatne podrške i uvođenja novih metoda brige o korisnicima te smanjivanja otpora prema promjenama (Ćirić Milovanović, 2017). Ulaganje u obrazovanje, kako stručnjaka za rad s djecom s teškoćama, tako i djece s teškoćama u razvoju u redovnom sustavu školovanja, jer doprinosi formiranju ljudskog kapitala, povećava kasnije mogućnost zapošljavanja i osigurava osobnu dobrobit i blagostanje (Karin, 2016). Proces deinstitutionalizacije, osim što je humaniji pristup i omogućava ostvarivanje prava zajamčenih Konvencijom o pravima djece i Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom, u konačnici je i ekonomski prihvatljiviji.

---

<sup>18</sup> Proces transformacije i deinstitutionalizacije. Pružatelji socijalnih usluga u mreži prema županijama. Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike. Dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/istaknute teme/obitelj-i-socijalna-politika/socijalna-politika-1977/proces-transformacije-i-deinstitutionalizacije-12031/12031> (18.08.2022.).

<sup>19</sup> Izvješće o radu Pravobranitelja za osobe s invaliditetom (2020). Dostupno na: <https://www.sabor.hr/hr/zvjesce-o-rad-u-pravobraniteljice-za-osobe-s-invaliditetom-podnositeljica-pravobraniteljica-za-osobe> (30.05.2022.).

<sup>20</sup> Regionalna dostupnost socijalnih usluga u Hrvatskoj. Dostupno na: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/276741604615006394-0080022020/original/13Regionalnadostupnostsocijalnihusluga.pdf> (22.05.2022.).

### 3. ZAKLJUČAK

Podaci o provedbi plana deinstitutionalizacije mogu se tumačiti s više različitih stajališta. Zdravstveni djelatnici cijeli proces mogu promatrati iz perspektive svog osnovnog cilja rada, a to je liječenje i (re)habilitacija djece s teškoćama u razvoju i u tom kontekstu institucionalizacija može biti bolje rješenje. Medicinski je model, gledajući poštivanje ljudskih prava najmanje human, jer doprinosi segregaciji i stigmatizaciji. Kako bi proces deinstitutionalizacije bio uspješan potrebna je edukacija svih dionika o tome što su zapravo teškoće u razvoju i fokus na mogućnosti djeteta, a ne samo oštećenje. Potrebno je osigurati više sredstava, ne samo iz državnog proračuna, već fondova EU namijenjenih najranjivijim skupinama društva. Osigurati podršku obiteljima, omogućiti usluge koje su dostupne tijekom cijelog tjedna i prenamijeniti prostore u lokalnoj zajednici kako bi bili svrsishodni.

Obzirom da se Nacionalnim planom oporavka 2021.-2026. promiče funkcionalno povezivanje jedinica lokalne samouprave, uvažavajući sve navedene financijske i druge probleme u osiguravanju jednakih mogućnosti za sve, područje brige o djeci s teškoćama u razvoju pogodno je za takvo povezivanje. Osnivanjem zajedničkih centara za pomoć u kući za više lokalnih jedinica osigurali bi se prostorni, financijski i profesionalni uvjeti za lakšu provedbu procesa deinstitutionalizacije djece s teškoćama u razvoju. Zajedničkim radom službenika više jedinica lokalne samouprave lakše bi mogli dobiti financijske poticaje iz projekata koje financira Europska unija. Dodatno, država će financijskim poticajima nagraditi sve jedinice lokalne samouprave koje se budu funkcionalno povezale u pojedinim upravnim područjima. Sada je na jedinicama lokalne samouprave da pokažu svoju kreativnost, inovativnost i spremnost za suradnju, sve u cilju osiguravanja najboljih uvjeta za život svih građana svoga područja, pa tako i djece s teškoćama u razvoju.

### LITERATURA

1. Bouillet, D. (2014). Nevidljiva djeca – od prepoznavanje do inkluzije. Ured UNICEF-a Hrvatska. Zagreb.
2. Bouillet, D. (2018). S one strane inkluzije djece rane i predškolske dobi. Ured UNICEF-a Hrvatska i Pučko otvoreno učilište „Korak po korak“. Zagreb.
3. Bratković, D., Teodorović, B. (2001). „Osobe s teškoćama u razvoju u sustavu socijalne skrbi.“ Revija za socijalnu politiku, 8(3), 279-290.
4. Ćirić Milovanović, D. (2017). Modeli deinstitutionalizacije i zaštite mentalnog zdravlja u zajednici. Akcija za ljudska prava. Podgorica.
5. Godišnje statističko izvješće o domovima i korisnicima socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj za 2019. Dostupno na:  
<https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/MDOMSP%20dokumenti/Godi%C5%A1nje%20statisticko%20izvjesce%20o%20domovima%20i%20korisnicima%20socijalne%20skrbi%202019..pdf> (18.08.2022.).
6. Goldman, P. S., Bakermans-Kranenburg, M. J., Bradford, B., Christopoulos, A., Ken, P. L. A., Cuthbert, C., Duchinsky, R., Fox, N. A., Grigoras, S., Gunnar, M. R., Ibrahim, R. W., Johnson, D., Kusumaningrum, S., Agastya, N. L. P. M., Mwangangi, F. M., Nelson, C. A., Ott, E. M., Reijman, S., van IJzendoorn, M. H., Zeanah, C. H., Zhang, Y., Sonuga-Barke,

- E. J. (2020). „Institutionalisation and deinstitutionalisation of children 2: policy and practice recommendations for global, national, and local actors.“ *The Lancet Child & Adolescent Health*, 4(8), 606-633.
7. Izvješće o radu Pravobranitelja za osobe s invaliditetom (2020). Dostupno na: <https://www.sabor.hr/hr/zvjesce-o-radu-pravobraniteljice-za-osobe-s-invaliditetom-podnositeljica-pravobraniteljica-za-osobe> (30.05.2022.).
  8. Izvješće o radu Pravobranitelja za osobe s invaliditetom (2021). Sažetak. Dostupno na: <https://www.sabor.hr/hr/izvjesce-o-radu-pravobranitelja-za-osobe-s-invaliditetom-za-2021-godinu-podnositeljica> (18.08.2022.).
  9. Nacionalni plan oporavka 2021.-2026. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2021/srpanj/29%20srpnja/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%2C%20srpanj%202021..pdf> (08.07.2022.).
  10. Karin, Ž. (2016). „Školovanje djece s teškoćama.“ *Medicina familiaris Croatica: journal of the Croatian Association of Family medicine*, 24(2), 96-100.
  11. Lansdown, G. (2009). *See Me, Hear Me. A guide to using the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities to promote the rights of children*. Ured UNICEF-a Hrvatska, izdanje 2011. Zagreb. Grafing d.o.o.
  12. Popis županija, gradova i općina. Ministarstvo pravosuđa i uprave. Dostupno na: <https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-opcu-upravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/22319> (01.05.2022.).
  13. Proces transformacije i deinstitutionalizacije. Pružatelji socijalnih usluga u mreži prema županijama. Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike. Dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/istaknute-teme/obitelj-i-socijalna-politika/socijalna-politika-11977/proces-transformacije-i-deinstitutionalizacije-12031/12031> (18.08.2022.).
  14. Regionalna dostupnost socijalnih usluga u Hrvatskoj. Dostupno na: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/276741604615006394-0080022020/original/13Regionalnadostupnostsocijalnihusluga.pdf> (22.05.2022.).
  15. Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine. Dostupno na: <https://mpu.gov.hr/strategija-razvoja-javne-uprave-za-razdoblje-od-2015-do-2020-godine/22207> (01.05.2022.).
  16. Plan deinstitutionalizacije, transformacije te prevencije institucionalizacije za 2018. – 2020. godinu. Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku. Dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/MDOMSP%20dokumenti/Plan%202018-2020.pdf> (18.08.2022.).
  17. Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2017. do 2020. godine, Narodne novine 42/2017.
  18. Nacionalna strategija za prava djece u Republici Hrvatskoj 2014./2020. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/ZPPI/Strategije%20-%20OGP/socijalna%20politika/NACIONALNA%20STRATEGIJA%20ZA%20PRAVA%20DJECE%20U%20RHZA%20RAZDOBLJE%20OD%202014.%20DO%202020.%20OGODINE%5B1%5D.pdf> (22.05.2022.).

19. Talijan, B., K., Đorđević, M. (2012). „Deintitucionalizacija i kvaliteta života osoba s intelektualnim teškoćama kao izazov uslugama socijalne zaštite“, U: Zbornik radova 9. Kongresa s međunarodnim djelovanjem Kvaliteta i standardi usluga edukacijskih rehabilitatora, Varaždin: Grafika Krešimir Zagreb, str. 7-19.
20. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine broj 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014.
21. Zakon o Hrvatskom registru o osobama s invaliditetom, Narodne novine broj 64/01.
22. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine 33/2001, 60/2001, 129/2005, 36/2009, 36/2009, 109/2007, 125/2008, 150/2011, 144/2012, 123/2017, 98/2019, 144/2020.
23. Zakon o socijalnoj skrbi, Narodne novine broj 18/2022, 46/2022.

## UTJECAJ TRANSPARENTNOSTI JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE NA ŽIVOT LOKALNOG STANOVNIŠTVA

### THE IMPACT OF TRANSPARENCY OF LOCAL GOVERNMENT UNITS ON THE LIFE OF THE LOCAL POPULATION

**Marina Šimić Karaula, mag. iur.**

zamjenica pročelnice, Upravni odjel za investicije, fondove

Europske unije i imovinu, Grad Vinkovci

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

#### Sažetak

Govoreći i razmišljajući o transparentnosti moramo krenuti od samog značenja te riječi. Riječ transparentnost nastala je od lat. *transparens* „proziran“, *trans* „kroz“ i *parere* „se pokazati“<sup>1</sup>. U kontekstu ovoga rada ona označava javno djelovanje tijela jedinica lokalne samouprave, koje karakterizira spremnost i želju da se donesene odluke učine vidljivima i dostupnima lokalnom stanovništvu, na njima razumljiv način. Smatra se da transparentnost predstavlja jedno od najboljih sredstava za prevenciju korupcije i drugih oblika zlouporabe javne vlasti, ona omogućuje da stanovništvo bude informirano o onome što javna vlast radi i na koji način se troše javni prihodi. U ovom radu govorimo o utjecaju transparentnosti jedinica lokalne samouprave na život lokalnog stanovništva, u koju svrhu je provedena anketa među stanovnicima općina i gradova, a koje ćemo rezultate analizirati u nastavku rada.

**Ključne riječi:** *transparentnost, tijela jedinice lokalne samouprave, vidljivost, dostupnost, lokalno stanovništvo.*

#### Abstract

Speaking and thinking about transparency, we must start from the very meaning of that word. The word transparency is derived from the Latin *transparens* "transparent", *trans* "through" and *parere* "to obey". In the context of this paper, it means the public action of the bodies of local self-government units, which is characterized by the willingness and desire to make the decisions made visible and accessible to the local population, in a way they understand. Transparency is considered to be one of the best means of preventing corruption and other forms of abuse of public power, it allows the population to be informed about what public authorities do and how public revenues are spent. In this paper, we talk about the impact of transparency of local self-government units on the lives of local people, in which purpose a survey was conducted among residents of municipalities and cities, and which results we will analyze later.

**Keywords:** *transparency, local government units, visibility, accessibility, local population.*

#### 1. UVOD

Da bi u potpunosti mogli razumjeti svrhu transparentnosti potrebno je definirati pojam informacije. Informacija je svaki javni podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku

---

<sup>1</sup> Transparentnost, dostupno na: <https://hr.wikipedia.org/wiki/Transparentnost>, (08.03.2022.)

dokumenta, zapisa, dosjea, registra, neovisno o načinu na koji je prikazan, koji je tijelo izradilo samo ili u suradnji s drugim tijelima ili dobilo od druge osobe, a nastalo je u okviru djelokruga ili u vezi s organizacijom i radom tijela javne vlasti.<sup>2</sup> U suvremenim demokratskim društvima općeprihvaćena ideja je da rad tijela javne vlasti mora biti vidljiv, pristupačan, razumljiv, da javna vlast mora informirati svoje građane o tome kako se i na koji način troše javni prihodi. Sve to dovodi do povećane odgovornosti tijela javne vlasti, a samim time i povećanju kvalitete demokracije i vladavine prava, odnosno ostvarenja načela dobrog upravljanja. U Republici Hrvatskoj do značajnog rasta transparentnosti dolazi donošenjem prvog Zakona o pravu na pristup informacijama<sup>3</sup>, njegova provedba pobudila je interes javnosti, a posebice udruga civilnog društva koje su se aktivirale u njegovoj provedbi. Donošenjem drugog Zakona o pravu na pristup informacijama<sup>4</sup> uklonjeni su nedostaci iz prvog Zakona te definirani pojmovi kao što su korisnik prava na informaciju, informacija, vlasnik informacije, povjerenik za informiranje, pravo na pristup informacijama, test razmjernosti i javnog interesa i ostalo, te obveze tijela javne vlasti što su sve dužne objavljivati na svojim službenim internet stranicama. Također, navedeni Zakon je omogućio da građani postanu aktivni u donošenju odluka preko instituta savjetovanja sa javnošću, te prava na pristup informacijama. Pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj je 2010. godine podignuto na razinu Ustavom zajamčenih prava. Tijela javne vlasti u okviru ovoga rada su jedinice lokalne samouprave (općine i gradovi) (u daljnjem tekstu: JLS). Pravo na pristup informacijama koje ima lokalno stanovništvo ostvaruje se putem transparentnosti i otvorenosti djelovanja tijela JLS na čijem području imaju prebivalište. No, postavlja se pitanje da li je to sve dovoljno i da li to zaista pomaže lokalnom stanovništvu u svakodnevnom životu ?

## 2. TRANSPARENTNOST vs. OTVORENOST

Iako slični, transparentnost od otvorenosti možemo razlikovati s obzirom na smjer komunikacije, vrstu informacije, te učinke koja pojedina informacija proizvodi. Transparentnost znači da su informacije koje JLS objavljuju o radu svojih tijela dostupne javnosti. U tom kontekstu JLS je ta koja je aktivna i koja odlučuje koje će se informacije i u kojem obimu objaviti javno, a odnos prema građanima jednosmjernan. Objavljena informacija je u ovom slučaju svojevrсни output. Pravo građana na transparentnost osigurana je zakonom, tako je članak 10. i 12. Zakona o pravu na pristup informacijama<sup>5</sup> taksativno navedeno koje su to informacije koje su tijela javne vlasti obvezna objavljivati na svojim internet stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku, te o dužnosti informiranja javnosti o javnosti rada tijela javne vlasti.

S druge strane otvorenost znači da su tijela JLS u svome radu otvorena za povratnu informaciju od svojih građana, ona je politička odluka koja ovisi o stranci koja je na snazi, taj odnos je dvosmjernan. Tijela JLS pri donošenju odluka uzima u obzir prijedloge i mišljenja svojih stanovnika. Informacija koju građani pružaju predstavlja input tijelima JLS u njihovom radu.

---

<sup>2</sup> Članak 5. Zakona o pravu na pristup informacijama, Narodne novine broj: 25/13, 85/15.

<sup>3</sup> Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine broj: 25/13.

<sup>4</sup> Zakona o pravu na pristup informacijama, Narodne novine broj: 25/13, 85/15.

<sup>5</sup> Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine broj: 25/13, 85/15.

To se najčešće ogleda u obvezi da su JLS dužne provoditi savjetovanje sa javnošću pri donošenju podzakonskih propisa, općih akata, odnosno drugih strateških ili planskih dokumenata kada se njima utječe na interese građana i pravnih osoba<sup>6</sup>.

Iz sveg ovoga možemo zaključiti da transparentnost i otvorenost idu jedna uz drugu, jer imaju zajednički cilj – da tijela JLS javno objavljuju informacije o svome radu i opravdaju donesene odluke koje neposredno utječu na život lokalnog stanovništva.

### 3. OGRANIČENJA TRANSPARENTNOSTI

Transparentnost nije neograničena. Pravo na pristup informacijama može se zakonom ograničiti ako je to u cilju zaštite poslovne tajne, porezne tajne, zaštite osobnih podataka, zaštite intelektualnog vlasništva, ako je pravo na pristup informacijama ograničeno sukladno međunarodnim ugovorom i ostalih postupaka povezanih sa međunarodnim ugovorom i dr. Zatim ukoliko postoje osnovane sumnje da bi njezino objavljivanje onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne, te onemogućio rad tijela koja obavljaju upravni nadzor, inspekcijски nadzor, odnosno nadzor zakonitosti<sup>7</sup>. Tijelo javne vlasti koje je nadležno postupati po zahtjevu na pristup informaciji dužno je prije donošenja odluke provesti test razmjernosti i javnog interesa, kako bi utvrdilo da li postoji kakvo ograničenje radi zaštite nekog od gore navedenih zaštićenih interesa, da li bi omogućavanjem pristupa traženoj informaciji taj interes bio ozbiljno povrijeđen, te da li prevladava potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes<sup>8</sup>. Svaka JLS u sklopu svoga unutarnjeg ustrojstva mora imati imenovanog službenika za informiranja, čiji je primarni posao rješavanje pitanja koja se odnose na pravo na pristup informacijama. Ti poslovi uključuju redovito objavljivanje informacija, rješavanje pojedinačnih zahtjeva za pristup informacijama, prikupljanje, obradu, kategoriziranje, pohranjivanje te čuvanje informacija<sup>9</sup>. Pristup informacijama nikada se ne podrazumijeva pristup svim informacijama bez ograničenja. Za procjenu koji interes u konkretnom slučaju treba prevladati koristi se test javnog interesa i razmjernosti (proporcionalnosti).<sup>10</sup>

Prema Zakonu o pravu na pristup informacijama, ukoliko se navedenim postupkom utvrdi da prevladava javni interes u odnosu na štetu po zaštićene interese, informacija će se učiniti dostupnom. Razvoj i upotreba informacijske i komunikacijske tehnologije, te njezine uporabe među tijelima JLS omogućava povećanje transparentnosti. Pozitivna strana upotrebe navedene tehnologije je brzina širenja informacija, neograničena uporaba podataka, lakše ažuriranje podataka, smanjenje troškova dostave i dr. Međutim, nailazimo na problem gdje još uvijek nisu sva područja JLS jednako „digitalno“ razvijena, te se neki stanovnici nalaze u povoljnijem položaju od drugih, zatim veliki postotak stanovništva nije informatički pismen da bi mogli

---

<sup>6</sup> Članak 11. Zakona o pravu na pristup informacijama, Narodne novine broj: 25/13, 85/15.

<sup>7</sup> Članak 15. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama, Narodne novine broj: 25/13, 85/15.

<sup>8</sup> Članak 16. stavak 1. Zakona o pravu na pristup informacijama, Narodne novine broj: 25/13, 85/15.

<sup>9</sup> Grad Vinkovci, Službeni portal grada Vinkovaca, Pristup informacijama, dostupno na: <https://www.grad-vinkovci.hr/hr/pristup-informacijama> (08.03.2022.)

<sup>10</sup> Musa, A., Transparentnost-zašto i kako?, Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, ured za Hrvatsku, Zagreb, 2013., str. 7.-26., dostupno na [https://iju.hr/Dokumenti/fju\\_5.pdf](https://iju.hr/Dokumenti/fju_5.pdf) (10.02.2022.),



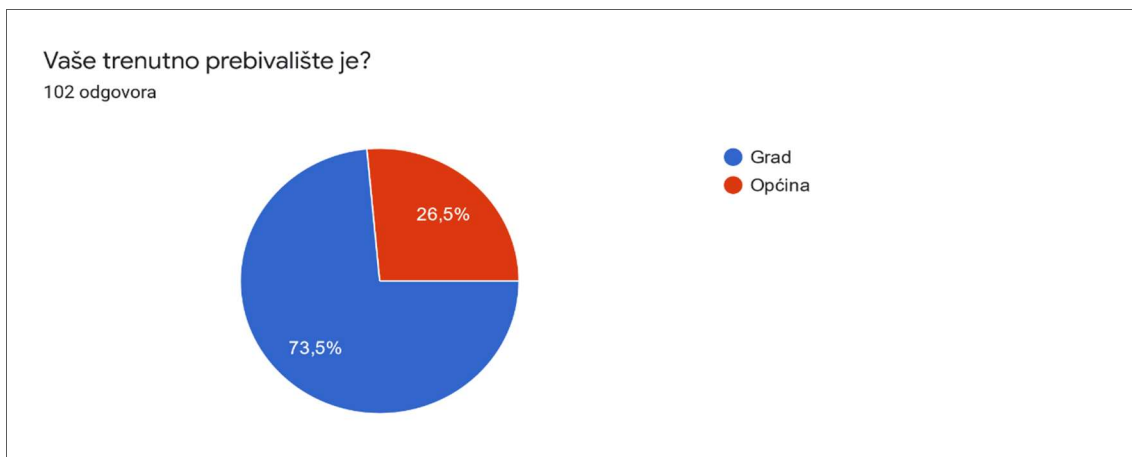
pronaći i doći do traženih informacija. Također, jedna od bitnih karika koja transparentnost čini efikasnom su mediji. Njihova zadaća je određenu informaciju prezentirati javnost na odgovarajući, njima razumljiv način. Zbog toga je kvaliteta medijskog izvještavanja i edukacija novinara bitna da bi se maksimalno ograničilo i smanjilo prenošenje krivih i neistinitih informacija, a što nezakonito.

#### 4. UTJECAJ TRANSPARENTNOSTI RADA TIJELA JLS NA ŽIVOT LOKALNOG STANOVNIŠTVA

Od posebne je važnosti transparentnost rada tijela JLS. Razlog tome je odgovornost pružanja bitnih usluga neophodnih za život lokalnog stanovništva, pa određene nepravilnosti u radu JLS mogu imati iznimno negativan utjecaj na život stanovništva, a samim time i lokalni ekonomski razvoj. Kvaliteta života lokalnog stanovništva ovisi o razvijenosti JLS na čijem području žive jer tu ostvaruju pravo na zapošljavanje, obrazovanje, socijalnu i zdravstvenu zaštitu, rješavanje svoga stambenog pitanja i mnoge druge stvari bitne za svakodnevni život.

Da li u poboljšanju kvalitete života lokalnog stanovništva zaista ima utjecaj i transparentnost JLS proveli smo anonimnu anketu među stanovnicima općina i gradova pod nazivom Utjecaj transparentnosti JLS na život lokalnog stanovništva. Anketa je provedena između 102 ispitanika, a obuhvatila je pitanja o prebivalištu, spolu, dobi, stupnju obrazovanja, radnom statusu ispitanika, zatim pitanja koliko često posjećuju službene stranice JLS na čijem području imaju prebivalište, da li su te stranice jasne, nedvosmislene i da li omogućavaju jednostavan način pretraživanja, da li su se ikada uključivali u donošenje odluka JLS putem instituta savjetovanja sa javnošću, da li su ikada podnosili nadležnom tijelu JLS zahtjev za pristup informacijama, te da li su objavljene informacije utjecale na njihov svakodnevni život, promjenu mišljenja i stavova. Dobivene rezultate analiziramo u nastavku.

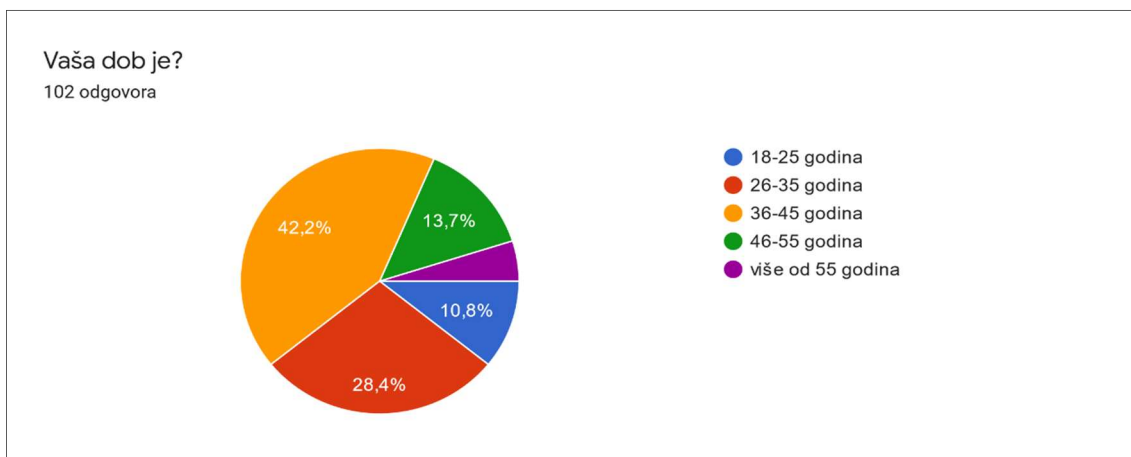
Slika 1. Prebivalište ispitanika



Izvor: Izrada autorice na temelju provedenog empirijskog istraživanja

Od 102 ispitanika 75 ili 73,5% ih je imalo prebivalište na području grada, a 27 ili 26,5 % na području općine.

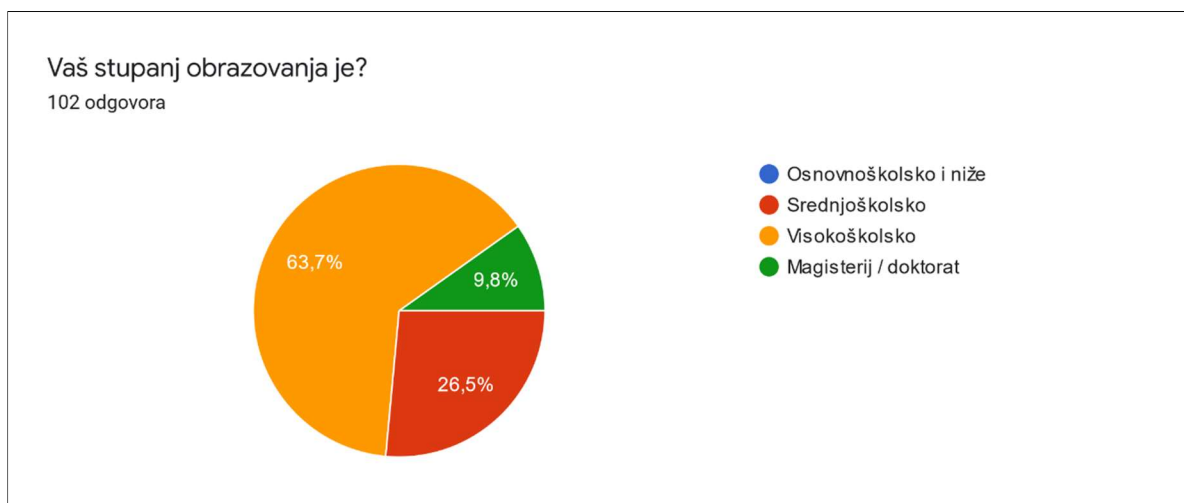
Slika 2. Starosna dob ispitanika



Izvor: Izrada autorice na temelju provedenog empirijskog istraživanja

Najviše ispitanika koji su sudjelovali u anketi njih 43 ili 42,2 % je između 36-45 godina starosti, zatim njih 29 ili 28,4% su u dobi između 26-35 godina, zatim 14 ili 13,7% ispitanika su u dobi od 18-25 godina, najmanje je sudjelovalo osoba u dobi od 55 i više i to samo 5 ili 4,9 %.

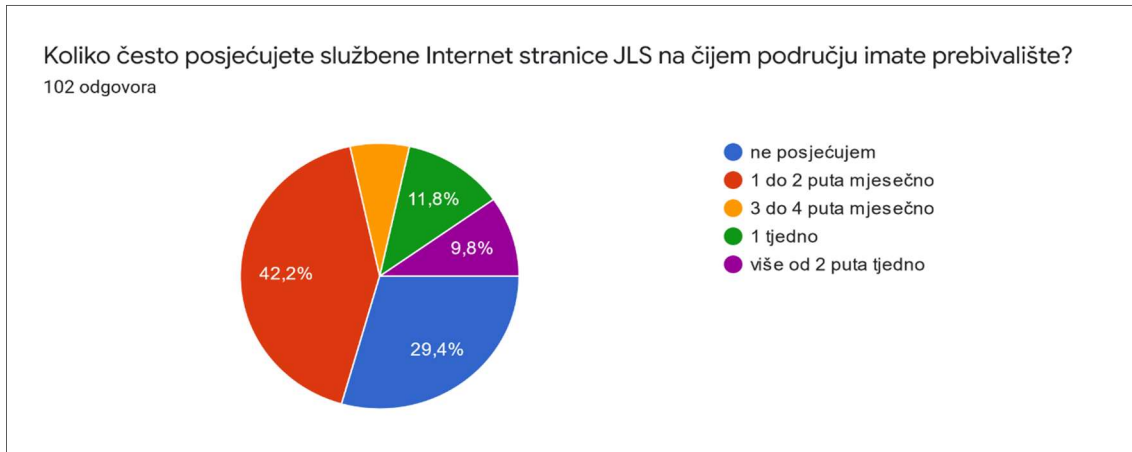
Slika 3. Stupanj obrazovanja ispitanika



Izvor: Izrada autorice na temelju provedenog empirijskog istraživanja

Čak 65 ili 63,7 % ispitanika ima visokoškolsko obrazovanje, srednjoškolsko njih 27 ili 26,5 %, te 10 ili 9,8 % ispitanika ima magisterij ili doktorat. Također, većina ispitanika je zaposlena njih 86 ili 84,3 %

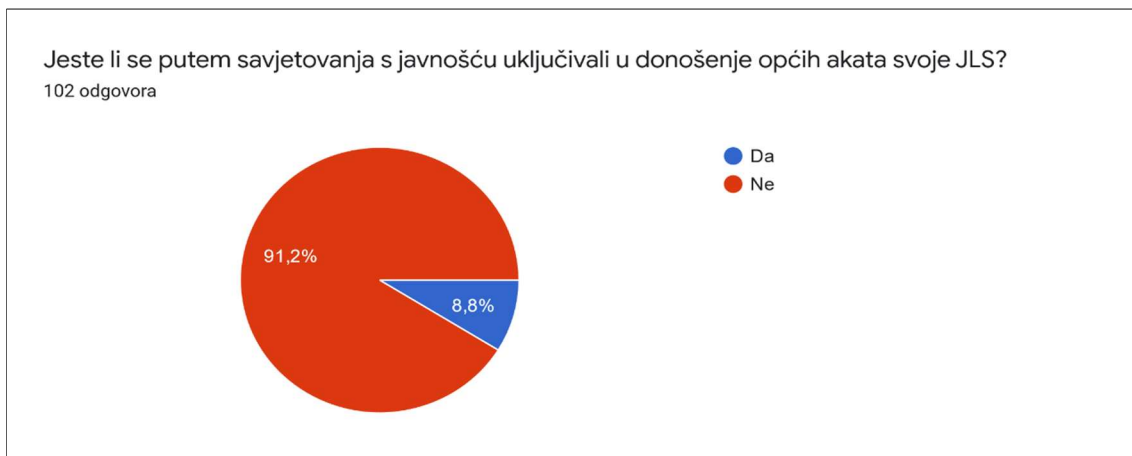
Slika 4. Koliko često ispitanici posjećuju službene stranice JLS



Izvor: Izrada autorice na temelju provedenog empirijskog istraživanja

Na pitanje koliko često posjećuju službene stranice JLS na čijem području imaju prebivalište njih 43 ili 42,2 % je odgovorilo da posjećuje 1 do 2 puta mjesečno, a čak njih 30 ili 29,4 % da uopće ne posjećuje službene stranice JLS, samo mali broj ispitanika njih 10 ili 9,8 % to čini više puta tjedno.

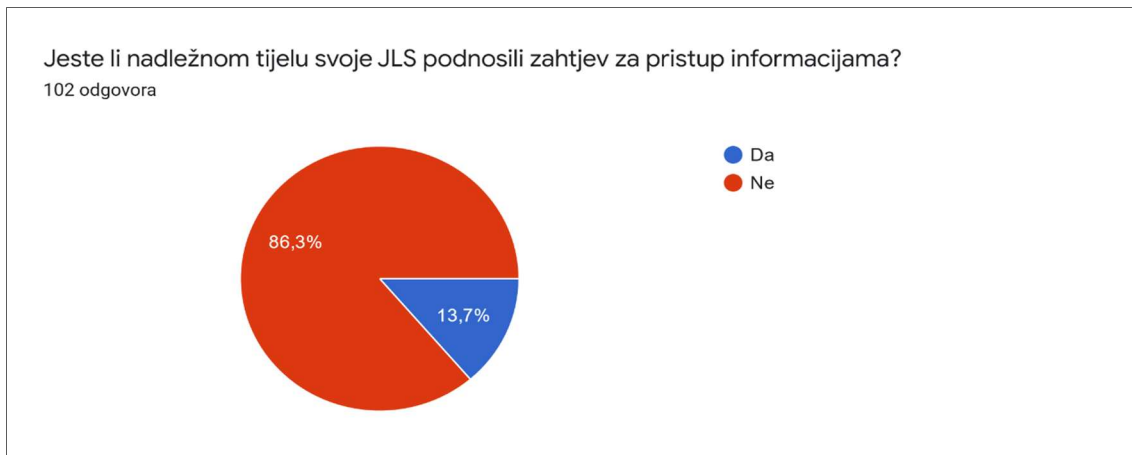
Slika 5. Da li su se ispitanici putem savjetovanja sa javnošću uključivali u donošenje općih akata svoje JLS?



Izvor: Izrada autorice na temelju provedenog empirijskog istraživanja

Kao što možemo vidjeti iz gore navedenog grafikona od ukupnog broja ispitanika samo njih 9 ili 8,8 % je sudjelovalo putem savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u donošenju odluka svoje JLS, dok njih čak 93 ili 91,2% nije.

Slika 6: Da li su ispitanici nadležnom tijelu svoje JLS podnosili zahtjev na pristup informacijama?

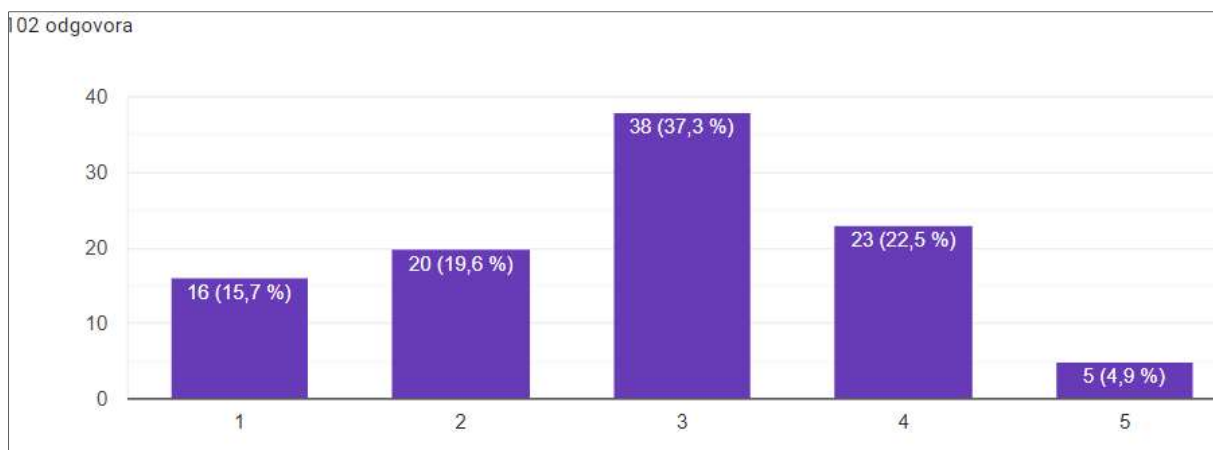


Izvor: Izrada autorice na temelju provedenog empirijskog istraživanja

Na pitanje da li su ispitanici nadležnom tijelu svoje JLS podnosili zahtjev na pristup informacijama većina od njih 88 ili 86,3% odgovorila je da nije.

Promatrajući gore navedene rezultate možemo zaključiti da lokalno stanovništvo koje je visokoobrazovano, zaposleno i koje se trenutno nalazi u svojim najproduktivnijim godinama ne ulaže dovoljno napora da bi sudjelovalo u kreiranju i donošenju odluka JLS na čijem području imaju prebivalište, a koje neposredno imaju utjecaj i na njihov život. Čak iako ih je na pitanje da li njihova JLS ima službene stranice koje omogućavaju jednostavan način pretraživanja traženih informacija njih 79 ili 77,5% odgovorilo sa DA, a 23 ili 22,5% sa NE.

Slika 7. U kojoj mjeri objavljene informacije olakšavaju život lokalnog stanovništva? (jedan najmanje – pet najviše)



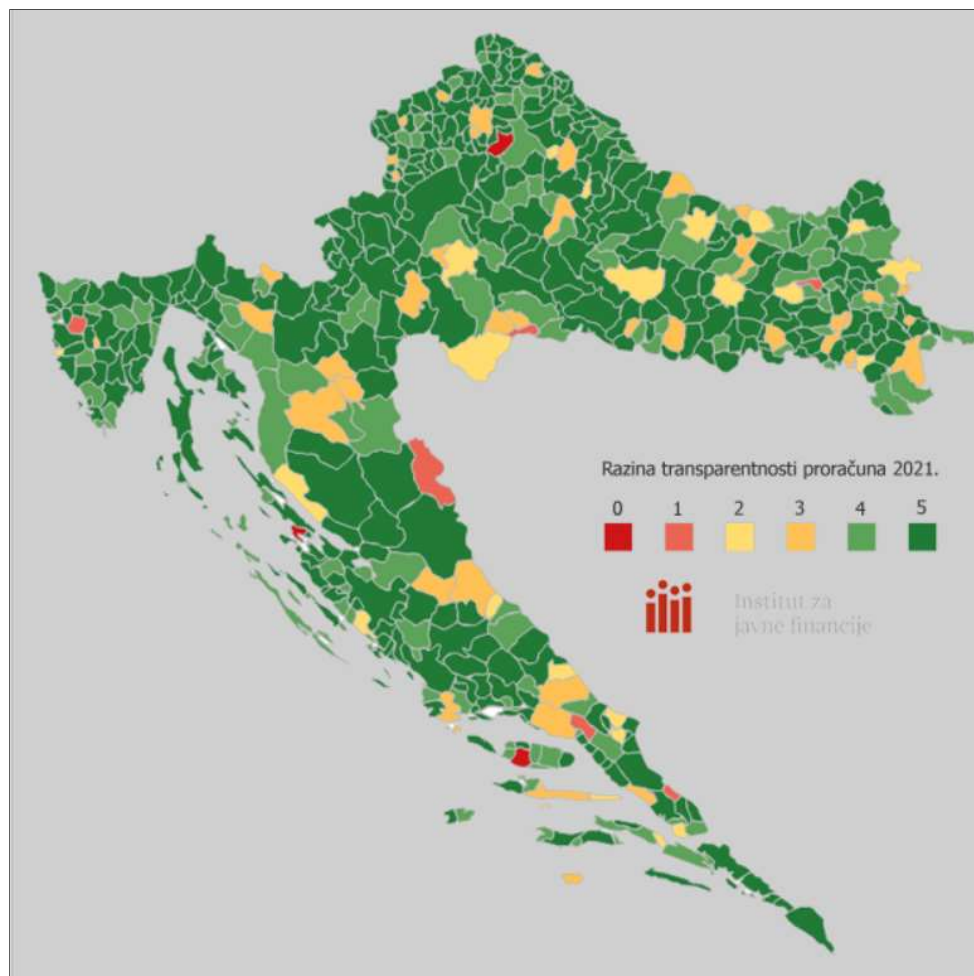
Izvor: Izrada autorice na temelju provedenog empirijskog istraživanja

Na pitanje u kolikoj mjeri objavljene informacije olakšavaju život ispitanika većina od 38 ili 37,3 % je dala srednju ocjenu.

## 5. RAST PRORAČUNSKE TRANSPARENTNOST JLS

Lokalno stanovništvo najviše zanima kako JLS na čijem području imaju prebivalište troši proračunski novac. Proračunska transparentnost podrazumijeva uvid u potpune, točne i razumljive proračunske informacije, vezane uz proračunske dokumente, kao što su izvještaj o godišnjem izvršenju proračuna, izvještaj o polugodišnjem izvršenju proračuna, prijedlog proračuna, proračun, te proračunski vodič. Institut za javne financije objavio je rezultate istraživanja proračunske transparentnosti JLS koji pokazuju da u odnosu na 2019. i 2020. godinu raste trend transparentnosti. Tako je 2019. godine ocjena transparentnosti JLS bila 3,9, u 2020. godini ona je narasla na 4,1, dok je 2021. godine prosječna ocjena transparentnosti bila 4,5 od mogućih 5.<sup>11</sup> Navedeni rezultati ne znače da su JLS postale potpuno transparentne, nego da je učinjen jedan veliki korak u radu tijela JLS, a i samoga stanovništva koje se „pokrenulo“ počelo postavljati pitanja, davati prijedloge i sudjelovati u kreiranju lokalne politike.

Slika 8. Rezultati istraživanja transparentnosti JLS-a u 2021. godini.



Izvor: Osvrti Instituta za javne financije Proračunska transparentnost županija, gradova i općina: studeni 2020. – travanj 2021., dostupno na <http://www.ijf.hr/upload/files/file/osvrti/119.pdf> (10. 03. 2022.)

<sup>11</sup> Osvrti Instituta za javne financije Proračunska transparentnost županija, gradova i općina: studeni 2020. – travanj 2021., dostupno na <http://www.ijf.hr/upload/files/file/osvrti/119.pdf> (10. 03. 2022.)

## 6. ZAKLJUČAK

Iz svega gore navedenog možemo reći da je transparentnost u radu tijela JLS od posebne važnosti za život lokalnog stanovništva. Objavljivanjem točnih, nedvosmislenih i lako razumljivih informacija JLS osigurava poboljšanje kvalitete života stanovništva, razvitak lokalne zajednice, jačanje gospodarstva, očuvanje vrijednosti karakterističnih za svaku pojedinu JLS, socijalnu i zdravstvenu zaštitu stanovništva i sve ostale aspekte koji su potrebni za kvalitetan i sretan život stanovnika. Međutim, tijela JLS ne mogu sve sama. Da bi se kvaliteta života stanovnika mogla povećavati, stanovnici se moraju aktivirati i sudjelovati u donošenju odluka te kreiranju politika koje svakodnevno neposredno utječu na njih. Oni moraju JLS na čijem području imaju prebivalište upozoriti na probleme sa kojima se susreću, iznijeti svoje prijedloge i zahtjeve. Takva međusobna komunikacija između tijela JLS i lokalnog stanovništva rezultira otklanjanju potencijalnih sukoba i nesporazuma, te dugoročno štedi novac i vrijeme. Da bi se to moglo postići potrebno je napraviti pomak u svijesti stanovništva, gdje oni sa pasivnog promatranja i „mirenja“ sa sudbinom postaju aktivni, uzimaju stvari u svoje ruke i mijenjaju stvari u cilju poboljšanja kvalitete življenja.

## LITERATURA

1. GONG (2018)., Otvorena vlast i povjerenje građana. Smjernice za proaktivnu objavu podataka za JLP(R)S, dostupno na: <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Smjernice-za-proaktivnu-objavu-Otvorena-vlast-i-povjerenje-gra%C4%91ana.pdf?x66719> (13.01. 2022.)
2. Koprić, I., Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1999.
3. Musa, A. Pravni i institucionalni aspekti prava na pristup informacijama i transparentnosti u Republici hrvatskoj, Spomenica prof. dr. sc. Juri Šimunoviću, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2017., str. 421.-488.
4. Musa, A., Transparentnost-zašto i kako?, Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, ured za Hrvatsku, Zagreb, 2013., str. 7.-26., dostupno na: [https://iju.hr/Dokumenti/fju\\_5.pdf](https://iju.hr/Dokumenti/fju_5.pdf) (10.02.2022.)
5. Osvrti Instituta za javne financije Proračunska transparentnost županija, gradova i općina: studeni 2020. – travanj 2021., dostupno na: <http://www.ijf.hr/upload/files/file/osvrti/119.pdf> (10. 03. 2022.)
6. Transparentnost, dostupno na: <https://hr.wikipedia.org/wiki/Transparentnost>, (08.03.2022.)
7. Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine broj: 25/13 i 85/15.

**ODNOS IZBORNIH KOMISIJA JEDINICA LOKALNIH SAMOUPRAVA SA  
CENTRALNOM IZBORNOM KOMISIJOM U SRBIJI**

**RELATIONSHIP OF ELECTION COMMISSIONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT  
UNITS WITH CENTRAL ELECTION COMMISSION IN SERBIA**

**doc. dr. Milica Torbica**

Univerzitet Privredna akademija

Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad

e-mail: [milica.office1@gmail.com](mailto:milica.office1@gmail.com)

**Sažetak**

U Republici Srbiji se u protekle tri godine intenzivno radilo na reformi i unapređenju izbornih procesa i izbornih uslova, u skladu sa međunarodnim standardima. Značajnu ulogu u sprovođenju izbornog postupka, ne samo za lokalne organe vlasti već i za centralne organe, dobile su izborne komisije koje su imenovane od strane skupština opština odnosno gradova. Prilikom sprovođenja lokalnih izbora, lokalne komisije predstavljaju najvažniji organ izbornog procesa. U sprovođenju izbora za centralne organe vlasti njihova uloga se ogleda u olakšavanju sprovođenja određenih izbornih radnji, povećanju stepena međusobne koordinacije organa za sprovođenje izbora, kao i transparentnosti, ekonomičnosti, profesionalnosti i demokratičnosti u sprovođenju izbornog procesa, a posebno zaštite izbornog prava. U radu se ukazuje na specifičnosti odnosa lokalnih i centralnih izbornih komisija u sprovođenju izbornih radnji prilikom izbora za lokalne i centralne organe vlasti.

**Ključne riječi:** *lokalne izborne komisije, opština, grad.*

**Abstract**

In the past three years, the Republic of Serbia has been working intensively on the reform and improvement of electoral processes and electoral conditions, in accordance with international standards. An important role in conducting the election procedure, not only for local authorities but also for central bodies, was given to election commissions appointed by municipal and city assemblies. When conducting local elections, local commissions are the most important body in the election process. In conducting elections for central government their role is reflected in facilitating the conducting of certain election activities, the increase of the degree of mutual coordination of election administrative bodies, as well as transparency, economy, professionalism and democracy in conducting the election process, and in particular the protection of suffrage. The paper points out the specifics of the relationship between local and central election commissions in conducting election activities during elections for local and central authorities.

**Keywords:** *local election commissions, municipal, city.*

## 1. UVOD

Slobodni, neposredni, demokratski i izbori koji se sprovode uz poštovanje svih Ustavom Republike Srbije zagaranovanih ljudskih prava i sloboda, predstavljaju garanciju ostvarenja vladavine prava u državi kao i nepovredivost suverenosti koja potiče od građana i čiji su oni nosioci. (SG RS 98/06, 115/21, čl. 2 i 3.) Izborna prava je neotuđivo ljudsko pravo, zajemčeno Ustavom, ostvaruje se na slobodnim i neposrednim izborima i uživa pravnu zaštitu u skladu sa zakonom. ( SG RS 98/06, 115/21, čl. 52)

Značaj izbora je, dakle, nedvosmislen, a težnja za konstantnim unapređenjem izbornih uslova, smanjivanju nepravilnosti na izborima, olakšavanju ostvarivanja biračkog prava građanima, proširenju obima kontrole izbornog procesa predstavlja odraz stabilnosti pravnog poretka i kvalitativnog unapređenja koncepta pravne države.

Stoga, a po preporuci Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR Special election assessment mission, Final report, 2020), u Srbiji je rad na unapređenju važećih rešenja u izbornom postupku i njihovom usaglašavanju sa međunarodnim standardima, preporukama i političkim sporazumima, otpočeo odmah nakon sprovođenja parlamentarnih izbora 2020. godine (SG RS, 62/19, 65/19). Takođe, pod pokroviteljstvom predsednika Narodne skupštine, sproveden je dijalog između predstavnika različitih političkih partija i potpisan je Sporazum o unapređenju uslova za održavanje izbora u oktobru 2021.godine. (Narodna skupština RS, 2021) Rezultat tih procesa i sporazuma je bilo donošenje seta izbornih zakona kojima je, između ostalog, proširena uloga lokalnih izbornih komisija koje, pored tradicionalne uloge u sprovođenju lokalnih izbora, sada imaju i ulogu organa za sprovođenje izbora za centralne organe vlasti. U pravnoj literaturi je uočen nedostatak izvora iz ove oblasti, što se može opravdati kratkim periodom primene ovih zakonskih rešenja. Naime, nedavno održani predsednički i parlamentarni izbori su prvi izbori tog nivoa u kojima su bile angažovane lokalne izborne komisije, i predstavljaju priliku da se oceni da li su ovim potezom zakonodavca rešeni uočeni problemi.

## 2. LOKALNA IZBORNA KOMISIJA KAO ORGAN ZA SPROVOĐENJE IZBORA

Tradicionalno, opštinske izborne komisije, odnosno lokalne izborne komisije, predstavljaju organ nadležan za sprovođenje lokalnih izbora, odnosno za izbore za odbornike skupštine jedinica lokalne samouprave. U obavljanju svojih nadležnosti, lokalne komisije su samostalne i nezavisne u radu i rade na osnovu zakona i ostalih propisa donetih na osnovu zakona (Milenković, 2012).

Stalni sastav lokalne izborne komisije imenuje skupština jedinice lokalne samouprave (opštine ili grada), a brojnost članova i njihovih zamenika zavisi od broja upisanih birača u toj jedinici lokalne samouprave. (SG RS 14/22, čl. 18) Članovi i zamenici članova izborne komisije u stalnom sastavu imenuju se na predlog odborničkih grupa srazmerno njihovoj zastupljenosti u ukupnom broju odbornika koji pripadaju odborničkim grupama. Ni jedna odbornička grupa ne može da predloži više od polovine članova i zamenika članova izborne komisije u stalnom sastavu (SG RS 14/22, čl. 20), a ona koja ima više od polovine od ukupnog broja odbornika predlaže predsednika i zamenika predsednika. (SG RS 14/22, čl. 20) Propisan je poseban uslov



da za predsednika i zamenika predsednika može biti imenovano samo ono lice koje ima visoko obrazovanje u oblasti pravnih nauka. Mandat stalnog sastava lokalne izborne komisije prestaje kada nov saziv lokalne skupštine imenuje nov stalni sastav, a to je dužan da učini u roku od šest meseci od dana konstituisanja skupštine. (SG RS 14/22, čl. 18, st. 4 i 5)

Lokalnu izbornu komisiju, pored stalnog sastava, čine i članovi i zamenici članova u proširenom sastavu, kao i sekretar i zamenik sekretara. Prošireni sastav čine opunomoćeni članovi (SG RS 129/07, 34/10 – US, 54/11, 12/20, 16/20, 68/20) i zamenici članova (Milenković, 2012) odnosno lica koja su na predlog podnosioca izborne liste imenovana od strane lokalne izborne komisije. Izborna komisija radi u proširenom sastavu sve dok ukupan izveštaj o rezultatima lokalnih izbora ne postane konačan, (SG RS 14/22, čl. 23) odnosno do završetka izbora. Sekretar i zamenik sekretara lokalne izborne komisije učestvuju u njenom radu, ali bez prava odlučivanja. Imenuje ih skupština jedinice lokalne samouprave na predlog predsednika skupštine. (SG RS 14/22, čl. 22)

Nadležnosti lokalne izborne komisije su da se stara o zakonitom sprovođenju lokalnih izbora, da organizuje tehničku pripremu za lokalne izbore, objavljuje rokovnik za vršenje izbornih radnji, propisuje obrasce za sprovođenje izbornih radnji, imenuje, razrešava i konstatuje prestanak funkcije člana i zamenika člana organa za sprovođenje izbora, donosi odluke, određuje biračka mesta, obezbeđuje izborni materijal za sprovođenje lokalnih izbora, utvrđuje oblik, izgled i broj glasačkih listića, kao i kontrolnog lista za proveru ispravnosti glasačke kutije, i organizuje njihovo štampanje, uređuje način primopredaje izbornog materijala pre i posle glasanja, dostavlja podatke organima nadležnim za prikupljanje i obradu statističkih podataka, utvrđuje preliminarne i konačne rezultate lokalnih izbora, donosi i objavljuje ukupan izveštaj o rezultatima izbora, podnosi skupštini izveštaj o sprovedenim izborima, te obavlja i druge poslove predviđene zakonom. (SG RS 14/22, čl. 25) Lokalna izborna komisija donosi svoj poslovnik o radu i u svome radu shodno primenjuje uputstva i druge akte Republičke izborne komisije koji se odnose na izbor narodnih poslanika.

Rad lokalne izborne komisije je transparentan i javan, sve odluke koje je u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti donela objavljuju se na veb-prezentaciji bez odlaganja, a najkasnije u roku od 24 časa od završetka sednice na kojoj su odluke donete i na način koji propisuje Republička izborna komisija. Takođe, na isti način, lokalna izborna komisija objavljuje i svoj poslovnik o radu. (SG RS 14/22, čl. 26)

Pored lokalne izborne komisije, organi nadležni za sprovođenje lokalnih izbora su birački odbori, koje imenuje lokalna izborna komisija na predlog odborničke grupe (stalni sastav), odnosno podnosilac proglašene liste (prošireni sastav). (SG RS 14/22, čl. 27-34)

Za svoj rad organi za sprovođenje lokalnih izbora odgovaraju organu koji ih je imenovao, odnosno lokalna izborna komisija odgovora skupštini opštine ili grada, dok birački odbori odgovaraju lokalnoj izbornoj komisiji. Svi državni organi i organizacije su dužni da pružaju pomoć organima za sprovođenje lokalnih izbora i da im dostavljaju podatke koji su im potrebni za rad. (SG RS 14/22, čl. 10)

## 2.1. Nadležnosti lokalne izborne komisije u oblasti zaštite izbornog prava i kontrole sprovođenja izbornog postupka

U odnosu na ranije važeće pravne norme u pogledu uloge i nadležnosti lokalnih izbornih komisija u sprovođenju lokalnih izbora, primećujemo da je unapređena transparentnost odluka i akata koje donosi ova komisija. Pored svesti o potrebi da se izborni proces stalno unapređuje, na to je svakako uticao i razvoj informacionih sistema te samim tim i tehnička mogućnost gotovo neposrednog uvida u rad komisije od strane svih zainteresovanih građana. Značajna promena se ogleda i u mogućnosti da se, direktno predloženi od strane načelnika opštinske uprave, kao stalni članovi komisije pojave lica koja su zaposlena u opštinskim upravama i koja imaju iskustva u sprovođenju izbora. Na taj način je povećan stepen profesionalizacije same komisije, ne samo zbog učešća stručnih lica, već i lica koja nije predložila ni jedna politička partija odnosno odbornička grupa. (Bursać, 2021)

Međutim, najvažnije novine u zakonodavstvu se ipak tiču nadležnosti lokalne izborne komisije u oblasti zaštite izbornog prava i kontroli u sprovođenju izbornog procesa. Važećim zakonskim odredbama je zakonodavac učinio napor da na jasan i nedvosmislen način normira sve relevantne aspekte izbornog procesa, uz usaglašavanje sa ostalim donetim zakonima iz ove oblasti, koje utiču na sticanje poverenja u legitimnost izabrane vlasti. Pri tome se svakako rukovodio međunarodnim standardima, preporukama (Preporuke CeSID, 2020) i analizama kofasilitatora, odnosno posrednika iz Evropskog parlamenta. (Analize mera, CRTA, 2021)

Zaštita izbornog prava se ostvaruje pravnim sredstvima žalbom i prigovorom. (SG RS 14/22, čl. 79) Zakonom su propisane aktivno legitimisane stranke koje mogu izjaviti ove pravne lekove (SG RS 14/22, čl. 80), kao i rokovi (SG RS 14/22, čl. 82) i nadležnost (SG RS 14/22, čl. 83) prvostepenih i drugostepenih organa za postupanje po njima. Propisivanjem obavezne sadržine prigovora (SG RS 14/22, čl. 81) uz obavezno podnošenje i dokaza kojima se potkrepljuju tvrdnje prigovarača, zatim predviđanje dužih rokova za njegovo izjavljivanje kao i omogućavanje izjavljivanja prigovora kada lokalna komisija u roku ne donese odluku o već izjavljenom prigovoru, predstavljaju zakonska rešenja koja direktno utiču na onemogućavanja zloupotrebe izbornog prava. Naime, podnošenjem paušalnih i činjenično neutemeljenih prigovora se izborni postupak opterećuje, stiče se utisak njegove tromosti i netransparentnosti. Takođe, ranijim zakonom predviđeni kraći rokovi za izjavljivanje prigovora su mogli da utiču na pravnu nesigurnost, podnošeni su prigovori opreza radi, samo da bi se ispoštovao rok. To nije išlo na korist ni prigovaraču koji je imao stvarnu zamerku, niti lokalnoj komisiji koja je u kratkom roku postajala preopterećena prigovorima kojima nije mogla da se posveti i da stvar reši u prvom stepenu na kvalitetan način. Po žalbama na rešenja lokalne izborne komisije, kao i po žalbi koja se izjavljuje zato što lokalna komisija nije u roku donela rešenje, odlučuje viši sud. (SG RS 14/22, čl. 85, 86 i 87) Ovim zakonskim rešenjem je nadležnost sa Upravnog suda (SG RS 14/22, čl. 97), koji je po ranije važećem zakonu bio drugostepeni organ, prenet na Više sudove kojih svakako ima više u Srbiji (Sedišta i područja sudova u RS) i raspolazu većim kapacitetima (Spisak sudija, Visoki savet sudstva RS) za postupanje u ovim pravnim stvarima.

Propisivanje postupka kontrole zapisnika o radu biračkih odbora prilikom predaje izbornog materijala (SG RS 14/22, čl. 48), kao i pravne posledice nepravilnosti koje iz te kontrole proisteknu (SG RS 14/22, čl. 49, 50), način postupanja sa uočenim lakim i teškim greškama,

moćnost člana i zamenika člana da izvrše uvid u izborni materijal sa svakog biračkog mesta (SG RS 14/22, čl. 51), moćnost kontrole zapisnika o radu biračkog odbora po uzorku (SG RS 14/22, čl. 52, 53), kao i poništavanje glasanja na biračkom mestu po službenoj dužnosti od strane lokalne izborne komisije (SG RS 14/22, čl. 54, 55 i 56) direktno smanjuje prostor za pristrasnost, arbitrarnost i proizvoljnost u izbornim postupcima. Svaki zapisnik o radu se nakon kontrole objavljuje na veb prezentaciji, kao i svako rešenje lokalne izborne komisije kojim je zapisnik ispravljen.

Propisivanje prava da svaki birač može, po propisanoj proceduri, da zahteva proveru podatka o tome da li je glasao (SG RS 14/22, čl. 51), te prava podnosioca one izborne liste koja nema odbornika u skupštini ili nije deo skupštinske većine da pod određenim uslovima zatraži kontrolu zapisnika o radu biračkih odbora po uzorku, su značajni za podizanje demokratičnosti izbora. U konačnom, pored toga što lokalna izborna komisija može nakon takve kontrole i pod tačno utvrđenim uslovima da poništi glasanje na određenom biračkom mestu po službenoj dužnosti, dužna je da, uz postojanje osnovane sumnje da je veliko neslaganje između sadržine izbornog materijala i zapisnika o radu biračkog odbora posledica svesne i namerne aktivnosti koja je usmerena na to da se utvrdi neistinit rezultata izbora, protiv članova biračkog odbora podnese krivičnu prijavu nadležnom javnom tužilaštvu. (SG RS 14/22, čl. 54)

### **3. ODNOS LOKALNE IZBORNE KOMISIJE I CENTRALNE IZBORNE KOMISIJE PRILIKOM SPROVOĐENJA IZBORA**

Novousvojenim setom izbornih zakona proširena je uloga lokalne izborne komisije sa organa koji je sprovodio samo lokalne izbore, na organ koji ima veoma važnu ulogu u sprovođenju predsedničkih i parlamentarnih izbora. Zakonom o izboru predsednika Republike Srbije (SG RS 14/22, čl. 5) i Zakonom o izboru narodnih poslanika (SG RS 14/22, čl. 7) propisano da lokalna izborna komisija predstavlja jedan od organa za sprovođenje izbora. Zakonom o izboru predsednika Republike predviđena su pravila postupanja ukoliko se istovremeno održavaju parlamentarni i predsednički izbori (SG RS 14/22, čl. 28-34), dok je Zakonom o lokalnim izborima propisan način rada u slučaju istovremenog održavanja lokalnih i republičkih izbora (odnosno predsedničkih i/ili parlamentarnih izbora). (SG RS 14/22, čl. 88-95)

Prilikom sprovođenja izbora za centralne organe vlasti, Srbija predstavlja jednu izbornu jedinicu. (Orlović, 2014) Organi za sprovođenje takvih izbora su do sada bili Republička izborna komisija (centralna izborna komisija) i birački odbori. (SG RS 35/00, 57/02, 72/03, 18/04, 85/05, 101/05, 104/09, 28/11, 36/11, 12/20, 68/20, čl. 6) Međutim, u praksi su uočeni problemi u koordinaciji i uspostavljanju veza u izbornom procesu između centralne izborne komisije i biračkih odbora. Radi prevazilaženja uočenih nedostataka, centralna komisija je pribegavala različitim rešenjima, od davanja ovlašćenja svojim članovima i zamenicima članova, da kao koordinatori vrše određene tehničke radnje (Odluka o određivanju kordinatora, 2020), do obrazovanja radnih tela na nivou jedinica lokalne samouprave (SG RS, 70/20) za pružanje tehničke podrške u sprovođenju određenih izbornih radnji. (Priručnik za rad radnih tela, 2020) Međutim, epilog takve organizacije je i dalje bilo otežano sprovođenje određenih zakonom predviđenih izbornih radnji i preopterećenost centralne izborne komisije. Konačno, u cilju prevazilaženja navedenih izazova u organizaciji i sprovođenju izbora, a po preporukama

međunarodnih organizacija, uvedene su lokalne komisije kao organ za sprovođenje izbora za centralne organe vlasti.

Dakle, radi uspostavljanja što boljeg ustrojstva izbornog procesa, organizaciona struktura organa za sprovođenje izbora za centralne organe vlasti u Srbiji je izmenjena, te je neophodno ukazati na njihov međusobni odnos. To je važno radi boljeg razumevanja toka izbornog procesa, nadležnosti organa za sprovođenje izbora, prvenstveno centralnih i lokalnih izbornih komisija, te prirode odnosa između ovih organa.

Lokalne izborne komisije, njihov stalni sastav, kao što je već navedeno, imenuju lokalne skupštine. Za svoj rad odgovaraju lokalnim skupštinama, samostalne su i nezavisne i rade na osnovu zakona i propisa donetih na osnovu zakona. Međutim, momentom stupanja na pravnu snagu odluke o raspisivanju izbora za centralne organe vlasti, lokalne izborne komisije prestaju biti za svoj rad odgovorne lokalnim skupštinama i postaju odgovorne centralnoj izornoj komisiji. Centralna izborna komisija je tako, u slučajevima propisanim zakonom, nadležna da obrazuju stalni sastav lokalne izborne komisije i njenog sekretara i zamenika sekretara (SG RS 14/22, čl. 28), kao i da razreši člana i zamenika člana, utvrdi da mu je funkcija prestala po sili zakona, i da na predlog ovlašćenog predlagača imenuje novog člana umesto onog koji je razrešen, odnosno kojem je funkcija prestala po sili zakona. (SG RS 14/22, čl. 14)

Centralna izborna komisija prilikom sprovođenja izbora za centralne organe vlasti u potpunosti organizuje rad lokalnih izbornih komisija donoseći i objavljujući rokovnik za vršenje izbornih radnji, propisujući način primopredaje izbornog materijala za sprovođenje izbora, kao i programe obuke, te sprovodeći obuke članova i zamenika članova lokalnih izbornih komisija i biračkih odbora i propisujući kodeks ponašanja članova i zamenika članova lokalnih izbornih komisija. (SG RS 14/22, čl. 24) Pored organizacionih, nadležnosti centralne komisije u odnosu na lokalnu izbornu komisiju su funkcionalne, nadzorne i savetodavne. Takođe, centralna izborna komisija utvrđuje naknade za rad lokalne izborne komisije. U vršenju nadzora, centralna komisija je ovlašćena da po službenoj dužnosti poništi odluku lokalne izborne komisije koja je doneta suprotno zakonu. (SG RS 14/22, čl. 24) Centralna izborna komisija odlučuje po prigovoru na sve odluke lokalnih izbornih komisija, propisuje obrasce za sprovođenje izbornih radnji, jedinstvene standarde za izborni materijal, odlučuje o podnetoj izornoj listi, utvrđuje rezultate izbora, donosi i objavljuje ukupan izveštaj o rezultatima izbora. (SG RS 14/22, čl. 24) Savetodavna uloga se ogleda u praćenju primene i davanju mišljenja u vezi sa primenom zakona.

Lokalne izborne komisije su nadležne da: organizuju tehničku pripremu za izbore centralnih organa vlasti, primaju izborni materijal od centralne izborne komisije i predaju ga biračkim odborima, preuzimaju izborni materijal od biračkih odbora po završetku glasanja, kao i da pružaju podršku biračkim odborima prilikom sprovođenja glasanja. Podrška lokalne komisije biračkim odborima se ogleda kako u tehničkoj, rešavanje pitanja vezanih za prostorije, sredstava neophodnih za nesmetano sprovođenje izbora, tako i u pružanju konstante stručne pomoći, od otvaranja biračkih mesta pa sve do predaje izbornog materijala od strane biračkog odbora.

Lokalne izborne komisije, nadalje, imenuju člana i zamenika člana lokalne komisije u proširenom sastavu, razrešavaju i konstatuju prestanak funkcije članova i zamenika članova

organa za sprovođenje izbora odnosno biračkih odbora, po već utvrđenom rasporedu od strane centralne izborne komisije, određuju biračka mesta, odlučuju o zahtevima za poništavanje glasanja na biračkom mestu zbog nepravilnosti tokom sprovođenja glasanja, donose zbirni izveštaj o rezultatima glasanja sa biračkih mesta koja se nalaze na njenoj teritoriji.

Tokom celog glasanja, lokalna izborna komisija obaveštava centralnu izbornu komisiju o sprovođenju glasanja i o svim važnim pitanjima vezanim za izborni dan i izbore.

Dakle, rad lokalne izborne komisije je konkretan, diktiran od strane centralne izborne komisije, veoma važan i odgovoran. Lokalne izborne komisije imaju bitnu ulogu prilikom sprovođenja izbora za centralne organe vlasti imajući u vidu da neposredno organizuju rad biračkih odbora, rukovodeći se preporukama centralne komisije, te imaju značajne nadležnosti prilikom utvrđivanja rezultata izbornog procesa.

Uvođenje lokalnih izbornih komisija kao srednjeg stepena administracije izbornog procesa za centralne organe vlasti je, primetićemo, značajno pojednostavilo izborni proces, približio ga građanima i povećalo transparentnost rada organa nadležnih za sprovođenje izbora. Čini se da su standardizacijom izbornog procesa i predviđanjem lokalnih izbornih komisija kao organa za sprovođenje izbora za centralne organe vlasti, propisana pravila koja obrađuju sve elemente izborne procedure čime se obezbeđuje demokratičnost izbora. (Nastić, 2017). Jedan od pokazatelja demokratičnosti izbora jeste i procenat izlasnosti birača na birališta. Na izbore za centralne organe vlasti koji su sprovedeni u ovoj, 2022. godini izašlo je 58, 60 procenata upisanih birača, što je za 9,72 procenta veća izlaznost u odnosu na izbore sprovedene 2020. godine. (Izveštaj o sprovedenim izborima, 2022)

#### 4. ZAKLJUČAK

Kredibilitet izbornog postupka i ostvarenje principa demokratije se može postići isključivo jasno definisanim i standardizovanim pravilima i izbornim procedurama. Nakon donošenja seta izbornih zakona u Srbiji, izborni proces je unapređen i učinjen je još jedan korak ka njegovoj demokratizaciji i potvrdi već ostvarenog standarda slobodnih i poštenih izbora. Uvođenjem lokalnih izbornih komisija kao organa za sprovođenje izbora za centralne organe vlasti, učinjen je napredak u sprovođenju izbornog procesa. Naravno, lokalne izborne komisije nisu slučajno prepoznate kao odlično rešenje za sve probleme koje je centralna komisija imala prilikom sprovođenja ranijih izbora za centralne organe vlasti. Ne samo što imaju dugi staž u sprovođenju lokalnih izbora, što podrazumeva postojanje stručnog i iskusnog kadra, već njihova organizacija, profesionalnost i fleksibilnost omogućava lako umetanje u postupak sprovođenja izbora za centralne organe vlasti, uz jasno definisanje njihove nadležnosti.

Tako, centralna izborna komisija prilikom sprovođenja izbora za centralne organe vlasti ima organizacionu, savetodavnu, funkcionalnu i nadzornu ulogu nad radom lokalnih izbornih komisija. Nadležnosti lokalnih izbornih komisija su konkretne i jasno propisane zakonom. Njihov rad je diktiran od strane centralne izborne komisije, uloga im je veoma važna i u ovom trenutku njihovo uvođenje u sprovođenje izbora za centralne organe vlasti predstavlja jedan od najboljih poteza zakonodavca. Pored toga što je sama tehnička organizacija izbora podignuta na viši stepen, dodeljivanjem nadležnosti lokalnoj izornoj komisiji u postupku utvrđivanja

rezultata izbora izborni proces je pojednostavljen, približen javnosti, transparentan i efikasniji nego što je bio. Odličan pokazatelj prethodnih tvrdnji predstavlja izlazak birača na birališta, čiji procenat izlaznosti na izbore održane u 2022. godini značajno prevazilazi sve procenat izlaznosti počev od izbora održanih 2000. godine.

## LITERATURA

1. Analiza mera koje su predložene od strane kofasilitatora tokom procesa Međustranačkog dijaloga uz posredovanje Evropskog parlamenta, CRTA, 2021, <https://cрта.rs/wp-content/uploads> (13.05.2022.)
2. Bursać, D. (2021) „Electoral Systems in the Western Balkans: more democracy, more accountability?: research paper“, Beograd, Centar za društveni dijalog i regionalne inicijative.
3. Izveštaj o sprovedenim izborima za Narodne poslanike Narodne Skupštine, Republička izborna komisija, 2022, <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/files/additionalDocuments/325/135/IZVE%C5%A0TAJ%20O%20SPROVEDENIM%20IZBORIMA%20ZA%20NARODNE%20POS LANIKE%20NS.pdf> (24.07.2022.)
4. Mesta, sedišta i područja sudova, Republika Srbija, Visoki savet sudstva, <https://www.wk.sud.rs/sr-lat> (14.05.2022).
5. Milenković, D. (2012) “Organi nadležni za sprovođenje izbora-pojam i oblici izborne administracije“, Izbori u domaćem i stranom pravu, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1/2012, 180-208.
6. Nastić, M. (2017), „Pravni principi izbornog sistema“, Niš, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu
7. Odluka o određivanju koordinatora Republičke izborne komisije 2020, Republika Srbija, Republička izborna komisija, <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/1553/izborna-dokumenta.php> (15.05.2022.)
8. Odluka o obrazovanju radne grupe za saradnju sa Organizacijom za evropsku bezbednost i saradnju i Kancelarijom za demokratske institucije i ljudska prava u koordinaciji i praćenju sprovođenja primene preporuka za unapređenje izbornog procesa, Službeni Glasnik RS, 62/19, 65/19, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2019/65/7> (14.05.2022.)
9. Orlović, S. (2014) „Kako do boljeg izbornog sistema“, Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad, br. 3, vol. XLVII, str. 235–264
10. Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji, CeSID, 2020, <http://www.cesid.rs/wp-content/uploads> (13.05.2022.)
11. Priručnik za rad radnih tela Republičke izborne komisije, Republička izborna komisija, Beograd, 2020, <https://www.rik.parlament.gov.rs/vest/sr/5060/> (15.05.2022.)
12. Republic of Serbia, Parliamentary elections 21. June 2020, ODIHR special election assessment mission, Final report, 2020, Warsaw, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/466026.pdf> (14.05.2022.)
13. Spisak sudija, Republika Srbija, Visoki savet sudstva, <https://www.wk.sud.rs/sr-lat> (14.05.2022).

14. Sporazum o unapređenju uslova za održavanje izbora, Narodna skupština Republike Srbije, 2021, Beograd, [http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/dokumenta/013-217\\_21\\_Sporazum.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/dokumenta/013-217_21_Sporazum.pdf) (28.05.2022.)
15. Uputstvo Republičke izborne komisije za sprovođenje izbora za narodne poslanike Narodne skupštine, raspisanih za 21.06.2020. godine, Službeni glasnik RS, br. 70/2020, <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/izbornakomisija/>, (15.05.2022.)
16. Ustav Republike Srbije, Službeni Glasnik RS, br. 98/2006, 115/2021
17. Zakon o izboru narodnih poslanika, Službeni glasnik RS, br. 14/2022
18. Zakon o izboru predsednika Republike, Službeni glasnik RS, br. 14/2022
19. Zakon o lokalnim izborima, Službeni glasnik RS, br. 14/22
20. Zakonom o lokalnim izborima, Službeni glasnik RS, br. 129/2007, 34/2010 - US, 54/2011, 12 /2020, 16/2020 – Autentično tumačenje, 68/2020
21. Zakon o izboru narodnih poslanika, Službeni glasnik RS, br. 35/2000, 57/2002-US, 72/2003- dr. zakon, 18/2004, 85/2005- dr. zakon, 101/2005 – dr. zakon, 104/2009 – dr. zakon, 28/2011 – US, 36/2011, 12/2020, 68/2020

## VAŽNOST DRUŠTVENE REVIZIJE ZA UČINKOVITOST JAVNOG SEKTORA

## THE IMPORTANCE OF SOCIAL AUDIT FOR EFFICIENCY PUBLIC SECTOR

**dr. sc. Valentina Vinšalek Stipić, v. pred.**

Veleučilište „Nikola Tesla“ u Gospiću

e-mail: [vyvs@velegs-nikolatesla.hr](mailto:vyvs@velegs-nikolatesla.hr)

### **Sažetak**

Subjekti javnog sektora su izloženi velikim pritiscima javnosti i susreću se sa sve većim izazovima za postizanje pune transparentnosti i rada javnog sektora. U bliskoj prošlosti, zahtjevima javnosti za odgovornošću i transparentnošću javnog sektora nije pridavana velika pozornost. U novije vrijeme, jačanje udruga civilnog društva i neprofitnih organizacija, veći pritisak medija i šire društvene zajednice, doveli su do većih zahtjeva za transparentnošću i odgovornošću javnog sektora. Ti zahtjevi su usmjereni na jače praćenje i revizije javne potrošnje. Zahtjevi za društvenom revizijom u većem dijelu se i odnose na organizacije javnog sektora. Zakonska regulativa, osim financijskog izvještavanja propisuje i obvezno izvještavanje o društvenoj odgovornosti mjerenjem učinaka na društvo i okoliš i onda je opravdano provođenje društvene revizije u pogledu socijalnog ekonomskog, ekološkog i političko-društvenog aspekta. Ključ postizanja održivog razvoja javnog sektora je uspostava sustava društvene revizije. Iz navedenog proizlazi cilj ovo rada, dati pregled koncepta sustava društvene revizije i istaknuti važnost društvene revizije za održivi razvoj javnog sektora Republike Hrvatske.

**Ključne riječi:** *javni sektor, održivi razvoj javnog sektora, društvena odgovornost javnog sektora, društvena revizija javnog sektora.*

### **Abstract**

Public sector actors are exposed to great public pressure and face increasing challenges to achieve full transparency and public sector work. In the recent past, public demands for public sector accountability and transparency have not received much attention. In recent times, the strengthening of civil society organizations and non-profit organizations, greater pressure from the media and the wider community, have led to greater demands for transparency and accountability of the public sector. These requirements are aimed at stronger monitoring and audits of public spending. The requirements for social audit mostly relate to public sector organizations. Legislation, in addition to financial reporting, prescribes mandatory reporting on social responsibility by measuring the effects on society and the environment, and then it is justified to conduct a social audit in terms of social, economic, environmental and political-social aspects. The key to achieving sustainable public sector development is the establishment of a social audit system. The aim of this paper is to give an overview of the concept of the social audit system and emphasize the importance of social audit for the sustainable development of the public sector of the Republic of Croatia.

**Keywords:** *public sector, sustainable development of the public sector, social responsibility of the public sector, social audit of the public sector.*



## **1. UVOD**

Rješavanje izazova, rizika i kriza potaknuli su predanost razvoju društvene odgovornosti i društvene revizije i postali su fokus vlada nacionalnih gospodarstva, jedinica lokalne i regionalne samouprave za postizanje održivog razvoja zajednice. Istraživanje društvene revizije ima za cilj detektirati doprinose socijalne revizije u gospodarskim jedinicama i istaknuti važnost planiranja strateške društvene revizije. Mnoge nevladine i nefinancijske udruge su potaknule gospodarske jedinice javnog sektora da prepoznaju važnost društvene revizije, društvene odgovornosti za održivi razvoj. Izazov suvremenog svijeta je aktivno sudjelovanje svih segmenata društva u očuvanju zdravog života i doprinosu razvoja i provedbe društvene revizije. Gospodarski subjekti privatnog i javnog sektora se sve više susreću sa zahtjevima transparentnosti u provedbi društvene odgovornosti. Građani kao dionici izravno sudjeluju u nadzoru provedbe društvene revizije dok javni sektor na njihove zahtjeve odgovara donošenjem i provedbom strategija društvene odgovornosti. Zahtjevi za društvenom revizijom u većem dijelu se i odnose na organizacije javnog sektora. Zakonska regulativa, osim financijskog izvještavanja propisuje i obvezno izvještavanje o društvenoj odgovornosti mjerenjem učinaka na društvo i okoliš i onda je opravdano provođenje društvene revizije u pogledu socijalnog ekonomskog, ekološkog i političko-društvenog aspekta. Ključ postizanja održivog razvoja javnog sektora je uspostava sustava društvene revizije. Iz navedenog proizlazi cilj ovo rada, dati pregled koncepta sustava društvene revizije i istaknuti važnost društvene revizije za održivi razvoj javnog sektora Republike Hrvatske.

## **2. POJAM I KONCEPT DRUŠTVENE REVIZIJE**

Pojam društvene revizije se najčešće povezuje s organizacijama i poduzećima javnog sektora. Neosporna je činjenica da inovacije i promjene u društvu pokreću društveno poduzetništvo, ali se automatizmom pokreću i inovacije u privatnom sektoru. Zbog toga se društvena revizija ne može isključivo vezati za društvene organizacije javnog sektora jer oni pokreću socioekonomski razvoj cijele zajednice i kada govorimo o društvenoj reviziji. Mnoge su zemlje razvile svoje revizorske institucije i proširile revizijske aktivnosti posebno od 1980-ih. Novi javni menadžment i teorija društvene revizije objašnjavaju proces ubrzanog razvoja posebice u nekim međunarodnim organizacijama, ali su neke zemlje također doživjele kontrakciju revizijskih aktivnosti u javnom sektoru (Age, 2019). Zato je ispravno društvenu reviziju promatrati u pogledu potreba i zahtjeva svih interesnih skupina, kako u javnom tako i u privatnom sektoru, dok u suvremenom i promjenjivom okruženju broj neprofitnih organizacija neprestano raste (Glavinić i Najev Čaćija, 2018). Međutim kod javnih poduzeća i organizacija javnog sektora sve je jači utjecaj dionika koji s različitih aspekata razvijaju interes za njihovim aktivnostima. Interes dionika može biti financijskog, političkog, ekološkog, kulturološkog ili nekog drugog interesnog aspekta i zbog toga se javlja potreba raspolaganjem transparentnim i pouzdanim informacijama. Navedene potrebe svih dionika kao korisnika informacija definiraju opseg, sadržaj i modele provedbe društvene revizije. Društvena revizija nije i ne smije biti sama sebi svrha, to je proces a ne događaj (Pujara, 2013). Društvena revizija definira se kao sredstvo mjerenja i bilježenja društvenih i ekoloških učinaka kroz redovito praćenje, prikupljanje podataka iz intervjua, dokumenata i inspekcije prikupljene unutar gospodarskih jedinica

(Bjorkman i Wong, 2013). Društvena revizija je također definirana kao sredstvo kojim se osigurava da jedinice javnog sektora prikupljaju i otkrivaju društvene i ekološke podatke na zadovoljavajući način (Rahim i Idowu, 2015). Društvena revizija pomaže smanjiti jaz između vizije/cilja i stvarnosti, i između učinkovitosti i djelotvornosti, te tehnike za razumijevanje, mjerenje, provjeru, izvješćivanje i poboljšanje društvenih performanse organizacije (Pujara, 2013). Djelovanje poduzeća i organizacija ima utjecaj na društvo u kojem djeluju, i društveni nadzor dovodi do kohezije jedinice na tržištu i poboljšava svoju sliku ispravljajući svoje operativne procedure i kodeks ponašanja (Rahmawati, 2018). Rezultat društvene revizije mora biti pisani izvještaj koji transparentno izvještava o ciljevima i rezultatima društvene revizije. Izvještaj društvene revizije nije zakonski propisan ali je neupitno da proces izvještavanja društvene revizije mora biti nezavisan u prikupljanju i obradi podataka, kao i izvještavanje o učincima na društvene aspekta i održivi razvoj zajednice. U definiranju procesa društvene revizije, ona uvijek mora biti usmjerena na društvene aspekte dionika javnog sektora.

## **2.1. Obilježja društvene revizije**

Ciljevi društvene revizije uvjetovani su zahtjevima i interesima internih i eksternih interesno-utjecajnih skupina. Za društvenu reviziju mogu se istaknuti određene specifičnosti koje se razlikuju od tradicionalnih analiza poslovanja, kao što su:

- analizira se postizanje ciljeva s obzirom na različita socijalna obilježja organizacije
- ispituje se ostvarivanje ciljeva u skladu s visokim etičkim očekivanjima
- ispitivanje kompatibilnosti ostvarivanja učinkovitosti i odgovornosti prema društvenoj zajednici
- iz rezultata društvene revizije moraju biti vidljivi učinci socijalne aktivnosti
- analiza mjera i inicijativa u budućnosti s ciljem poboljšanja društvene osviještenosti

Navedeni zahtjevi usmjereni su na jačanje provedbe društvene revizije u svrhu bolje kontrole javne potrošnje. Ujedno sve interesno-utjecajne skupine pozivaju na etično i održivo poslovanje. Upravljanje javnim sektorom u današnjem okruženju koje je izloženo stalnim promjena predstavlja izazov i za revizorsku profesiju. Trenutačni trendovi i izazovi na koje vlade moraju odgovoriti, a društvena revizija izmjeriti uključuje: dugoročnu fiskalnu ravnotežu, nacionalnu sigurnost, globalnu povezanost, socijalnu i demografsku osjetljivost, utjecaj na razvoj znanosti i tehnologije, očuvanje kvalitete života i okoliša, i etično upravljanje. Opseg i sadržaj društvene revizije definirani su postavljenim organizacijskim ciljevima. To su složena pitanja povezana s procesom društvene reviziji koji će zahtijevati pažljivo ispitivanje i izgradnju kapaciteta. Revizorska zajednica treba pažljivo ispitati kako se mogu poštivati tradicionalne granice revizije, a ujedno ispitati nacionalne obveze prema socio-ekonomskim programima za kontrolu javnih rashoda.

## **2.2. Društvena revizija s obzirom na različite aspekte promatranja**

Kako proces društveno odgovornog poslovanja promatramo s socijalnog, ekonomskog, ekološkog i političko-društvenog aspekta tako se i društvena revizija za procjenu učinaka društvene odgovornosti javnog sektora, ciljano usmjerava na financijski, ekološki i društveni

aspekt poslovanja. S provedbom društvene revizije, iz analize se ne smije isključiti financijski rezultat poslovanja nego se izvješće nadopunjuje s pokazateljima socijalno-ekonomskog učinka na društvenu zajednicu. Društvena revizija se može smatrati dijelom nadopune izvješća financijske revizije. Aspekti obuhvaćeni socijalnom revizijom su (Rahmawati, 2018):

1. Etika i ljudska prava: s obzirom na oskudicu etičke rasprave moguće je identificirati specifične kulturne značajke etičnosti, jednakosti i ispunjenja ljudskih prava
2. Rad: stvaranje radnog okruženja koje prihvaća sve zaposlenike za razvoj vlastitih potencijala koji su odraz učinkovitosti društvene odgovornosti
3. Okoliš: društveni nadzor mora ispitati društvene uvjete, uključujući okoliš i identificirati da li stanje tog okruženja ide u prilog društvenim uvjetima životne sredine.
4. Zajednica: ulaganje u kapital za dobrobit zajednice, ovo uključuje jedinstvo koje se bavi neprofitnim aktivnostima za služenje zajednici
5. Zadovoljavanje potreba: ugled jedinice u društvu uvelike ovisi o načinu na koji djeluje, njezinom pravilu ponašanja i druge odgovarajuće čimbenike društvene odgovornosti

Opseg društvene revizije ovisi o definiranim ciljevima i zadacima koji su propisani a koji se ostvaruju pri provedbi same revizije. Ako se provodi revizija tijela javne vlasti, neophodno je sudjelovanje stručnjaka iz područja rada javne i lokalne (samo)uprave, predstavnici građana kao vanjski dionici korisnici javnih usluga, kao i financijski i pravni stručnjaci (Stipić, 2022). Zapravo radi se o obliku društvene revizije koja podrazumijeva mjerenje svih aspekata, prilagođene određenom socio-ekonomskom interesu organizacije i njenih internih i eksternih dionika.

### 3. PROVEDBA DRUŠTVENE REVIZIJE

Prema svrsi audit se dijeli na: Audite usklađenosti koji se provode sa svrhom dobivanja jamstva da su aktivnosti provedene i da se iste provode po pravilima; Audite izvođenja, usmjerene na tri područja provjere: usklađenost s pravilima, učinkovitost pravila i prikladnost pravila za postizanje ciljeva (Rahim i Vicario, 2015). U skladu s različitim sektorima gospodarstva i djelovanja civilnog društva, društvena revizija provodi se kroz nekoliko sljedećih koraka: a) Postavljanje ciljeva društvene revizije; b) Definiranje opsega sadržaja društvene revizije; c) Definiranje sudionika i interesnih skupina provedbe društvene revizije; d) Sastavljanje izvještaja o provedbi društvene revizije. Provedba društvene revizije ne zahtijeva dodatnu infrastrukturu nego je nju moguće provesti kroz nadopunu financijske analize državne revizije jer državna revizija ima ciljanu primjenu u javnom sektoru i državnim institucijama. Kod javnog sektora provođenje društvene revizije ima za cilj bolje razumijevanje društvene korisnosti i mjerenje društvenih učinaka institucija i poduzeća javnog sektora. Potrebno je naglasiti da dionici javnog poduzeća ili organizacije u kojoj se provodi društvena revizija ne mogu biti provoditelji tog postupka zbog načela nepristranosti i neovisnost. Provedba društvene revizije javnog sektora moguća je putem platforme za javnu raspravu, gdje se daje mogućnost ispitivanja etičnosti djelovanja dužnosnika, tražiti i dobiti informacije, provjeriti financijske izdatke, ispitati osiguravanje prava, raspravljati o društvenim i socijalnim prioritetima, kritički ocjenjivati kvalitetu rada javnog sektora i sl. Stoga se javna rasprava za društvenu reviziju pokazuje kao platforma za dubinsko ispitivanje dosadašnjih radova i daje dionicima priliku da

preispitaju usklađenost sa zahtjevima transparentnosti i odgovornosti.

#### **4. VAŽNOST DRUŠTVENE REVIZIJE U POSLOVNIM SUBJEKTIMA PRIVATNOG I JAVNOG SEKTORA**

Sve veći broj informacija nefinancijskog karaktera utječe na profitabilnost i stvaranje dodane vrijednosti poduzeća. U velikoj mjeri ugled i imidž poduzeća ovisi o provedbi strategije društveno odgovornog poslovanja sa socijalnog, ekonomskog, ekološkog i političko-društvenog aspekta. Upravo iz navedenog neupitna je transparentnost informiranja i suradnje s društvenom zajednicom (Vinšalek Stipić, 2017). U suvremenom poslovnom okruženju poduzeća ne teže isključivo ostvarivanju profita nego se sve više pridaje pozornost nefinancijskim elementima poslovanja. Zbog toga je ključno provođenje društvene revizije kako bi se verificirali učinci poduzeća i organizacija javnog sektora na širu društvenu zajednicu. International Integrated Reporting Committee – IIRC (2012) ističe važnost izvještavanja o nefinancijskim aspektima jer kako zaključuju nefinancijski aspekti poslovanja imaju značajnu ulogu u postizanju profitabilnosti i učinkovitosti. Tradicionalna financijska analiza, kao i tradicionalna financijska revizija, postaju nedovoljni za obradu učinaka nefinancijskih aspekata poslovanja. Stoga izvještaji društvene revizije podrazumijevaju kontinuirano praćenje i objavljivanje relevantnih informacija društveno odgovornog poslovanja poduzeća i organizacija privatnog i javnog sektora. To podrazumijeva mjerenje kvantitativnih podataka o učincima provedbe društvene odgovornosti. U tu svrhu su razvijene i stavljene u primjenu brojne smjernice društveno odgovornog poslovanja, kao i Smjernice Global Reporting Initiative i GRI Standardi. Navedene smjernice i standardi su izrazito značajni za provedbu procesa društvene revizije, jer propisanim standardima, njihovim obuhvatom i definiranim zahtjevima o kvantitativnim mjerenjima učinaka, predstavljaju stručnu podlogu za provođenje društvene revizije. Sama objava izvještaja društvene revizije o provedbi ili ne provedbi društvene odgovornosti (s gledišta svih aspekata) uzrokuje potrebu kontinuirane provedbe društvene revizije.

#### **5. KORISNOST PROVEDBE DRUŠTVENE REVIZIJE ZA ODRŽIVI RAZVOJ GOSPODARSTVA**

Društvena revizija, organizacija i poduzeća privatnog i javnog sektora, za cilj ima prvenstveno potvrditi usklađenost djelovanja sa smjericama društveno održivog razvoja (Vinšalek Stipić, 2018). Na temelju izvješća društvene revizije moguće je identificirati ostvarivanje društvenih ciljeva i definirati prilagodbe za buduće aktivnosti za provedbu održivog razvoja. Korisnost društvene revizije proizlazi iz točnih, redovitih i usporedivih informacija neovisnih izvještaja društvene odgovornosti u svrhu ostvarivanja javnih interesa. U začetima mjerenja društvene odgovornosti fokus je bio isključivo na društvenim i ekološkim učincima, dok se u novije vrijeme velika pozornost posvećuje socio-ekonomskim učincima društvene odgovornosti. Izazov je stvoriti zajednički, svestran i primjenjiv cilj primjene modela društvene revizije s analizom onoga što je učinjeno ili nije, s kontrolom javnih troškova. Pri određivanju ciljeva društvene revizije neophodno je uključivanje svih interesno-utjecajnih skupina kako bi se postigla potpunost u provedbi održivog razvoja obuhvaćajući sve aspekte. To podrazumijeva

uključivanje nevladinih organizacija za zaštitu okoliša u pogledu ekoloških učinaka na društvenu zajednicu, zatim sindikata i zaposlenika za mjerenje učinaka radnih i socijalnih prava radnika i slično.

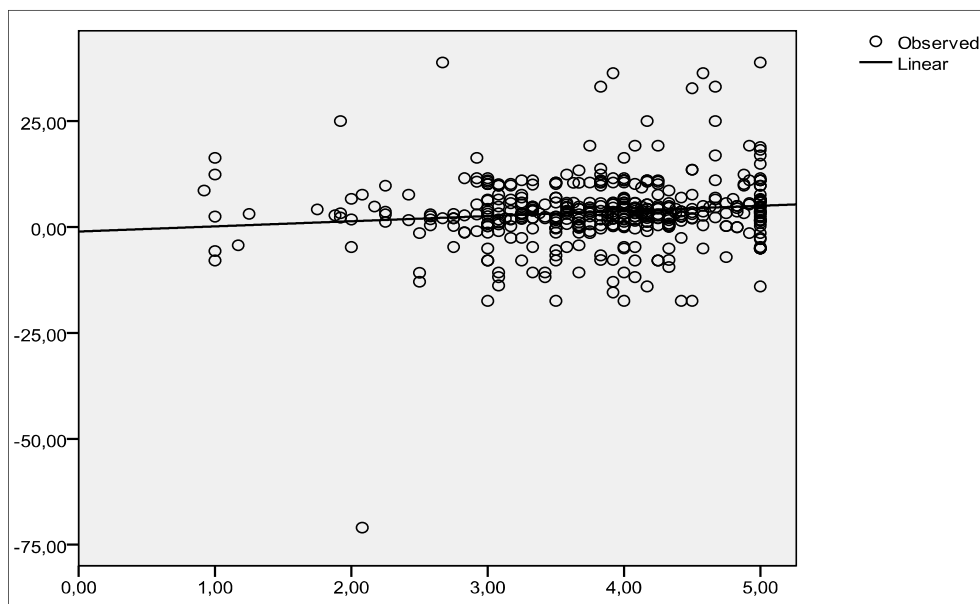
Koristi od provedbe društvene revizije podjednako imaju i privatni i javni sektor. Transparentnost, redovitost, mjerljivost učinaka, usporedivost informacija i uključivost svih interesno-utjecajnih skupina dovodi do sinkronizacije privatnog i javnog sektora u cilju održivog razvoja i napretka gospodarstva. Kvantitativna mjerljivost učinaka i njihova transparentnost omogućuje usporedivost sa standardima koji u novije vrijeme poprimaju zakonsku obvezu primjene. Za javni sektor izrazito je važna provedba društvene revizije zbog transparentnosti trošenja i upravljanja javnim dobrima.

## **6. REVIZIJA IZVJEŠTAJA O DRUŠTVENOJ ODGOVORNOSTI KAO POKRETAČ ODRŽIVOG RAZVOJA**

U Republici Hrvatskoj izvještavanje o društveno odgovornom poslovanju je prema Zakonu o računovodstvu (NN 47/20) obvezno za sva velika i srednje velika poduzeća od značajnog gospodarskog interesa. Međutim, po trenutno važećim propisima izostanak takvog izvještavanja ne snosi nikakve sankcije zakonodavnih tijela, odnosno izvještavanje o održivosti je isključivo na dobrovoljnoj osnovi. Iz analize stanja u javnom sektoru uočava se potpuni izostanak izvještavanja o društvenoj odgovornosti, odnosno provedbu društvene revizije učinaka socijalnih, ekoloških, ekonomski i političko-društvenih aspekata. Iz navedenog je postavljena hipoteza istraživanja: Stupnj razvijenosti izvještavanja o održivosti hrvatskih poduzeća je na zadovoljavajućoj razini i pozitivan je čimbenik stvaranja dodane vrijednosti poduzeća.

Dokazivanje postavljene hipoteze provedeno je empirijskim istraživanjem, anketnim ispitivanjem na uzorku od 435 ispitanika, iz kojeg je dobivena nezavisna varijabla (Izv\_DO). Ispitivanje je provedeno u periodu od 01. ožujka 2021. do 30. travnja 2021., a odgovore su davali članovi akademske zajednice: nastavno osoblje i studenti. Varijabla Izv\_DO dobivena je ponderiranom prosječnom vrijednosti odgovora iz anketnog upitnika ih o stupnju izvještavanja o društveno odgovornom poslovanju promatrano kroz četiri dimenzije: socijalnu, ekonomsku, ekološku i političko-društvenu dimenziju. Anketni upitnik obuhvaća dvanaest pitanja o usklađenosti strategije poduzeća sa svim aspektima, o sveobuhvatnosti izvještaja o održivosti, uključenosti svih interesnih skupina u donošenje održive strategije poduzeća, kontinuiranost u provedbi izvještavanja, mjerljivost učinaka poduzeća na društvenu zajednicu, posjedovanje odgovarajućih certifikata održivosti, te prihvaćene protokole prema GRI standardima. Zavisna varijabla dodana vrijednost poduzeća (VA\_S) je dobivena iz financijskih izvještaja za 2020. godinu, dok su podaci obrađeni u statističkom programu SPSS analizom korelacije i regresije postavljenih varijabli. Analizom dobivenih podataka iz grafikona 1 vidljiva je značajna pozitivna linearna povezanost izvještavanja o održivosti i stvaranja dodane vrijednost poduzeća. Cronbachov alfa koeficijent iznosi 0,965 što pokazuje pouzdanost mjernog instrumenta za nezavisnu varijablu Izv\_DO.

Grafikon 1: Prikaz linearne korelacije Izv\_DO i VA indikatora



Izvor: izrada autora

Analizom dobivenih odgovora iz anketnih upitnika zaključuje se da je izvještavanje o društvenoj odgovornosti na zadovoljavajućoj razini. Uočen je izrazito mali stupanj navođenja podataka koji su procijenjeni za mjerenje učinaka i tehnikama koje se koriste za procjenu i mjerenje učinaka. Upravo zbog navedenog, društvena revizija je jedini ispravan postupak za rješavanje nedostataka nefinancijskog izvještavanja, izvještavanja o društvenoj odgovornosti.

Tablica 1: Prikaz regresijskog modela Izv\_DO i VA

Model Summary <sup>b</sup>										
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,119 <sup>a</sup>	,014	,012	8,40529	,014	6,260	1	433	,013	1,898

a. Predictors: (Constant), Izv\_DO  
b. Dependent Variable: VA\_S

Izvor: izrada autora

Koeficijentom korelacije (0,119) iz regresijskog modela Izv\_DO i VA u tablici 1 vidljiva je pozitivnu povezanost ali je ona slaba između nezavisne varijable izvještavanje o održivosti i zavisne varijable dodana vrijednost poduzeća. Kako je koeficijent determinacije bliži nuli nego jedinici ne možemo govoriti o dobroj reprezentativnosti modela, dok Durbin-Watson 1,898 znači da u uzorku nije utvrđena autokorelacija grešaka relacije. Indikator nezavisnih varijacija uz broj stupnjeva slobode uz razinu signifikantnosti 0,05 možemo zaključiti da nezavisna varijabla Izv\_DO statistički značajno predviđa varijacije zavisne varijable VA ( $F_{1, 433} = 6,260$ ; Sig. = 0,001). Analizom konstante regresijskog modela ( $a = -1,062$ ;  $Izv\_DO = 0$ ;  $p = 0,001$ ) vidljivo je da izostanak izvještavanja o održivosti dovodi do izostanka ostvarivanja dodane vrijednosti poduzeća, čime odbacujemo nultu hipotezu. Zbog različitih mjernih instrumenata varijabli analizirali smo standardizirani koeficijent ( $\beta = 0,119$ ) iz kojeg uočavamo pozitivan, ali slab smjer linije regresije. Za nezavisnu varijablu Izv\_DO utvrđuje se statistički značajan

doprinos regresijskom modelu i zaključuje se da regresijski model u cjelini statistički značajno predviđa stvaranje dodane vrijednosti poduzeća, odnosno iako slaba postoji pozitivna statistička povezanost izvještavanja o održivosti (Izv\_DO) i stvaranja dodane vrijednosti poduzeća (VA). Uz razinu signifikantnosti 0,05 i s obzirom na reprezentativnost modela (n = 435) postavljena hipoteza se djelomično potvrđuje.

## 7. RASPRAVA I PREPORUKE

Društvena revizija posljednjih godina dobiva sve više na važnosti i ima potencijal na profesionalnoj osnovi da postane redovita aktivnost potvrđivanja pouzdanosti izvještaja o društvenoj odgovornosti i učinkovitosti organizacija javnog sektora. Društvena revizija dobiva sve više na važnosti u svim vrstama organizacija na globalnoj razini, postaje alat za mjerenje društveno odgovornog javnog sektora. Potrebno je praćenje mnogih drugih etičkih obveza, poput profesionalnog uključivanja kulturnih ili etničkih manjina, kao i osnaživanje žena na tržištu rada i u socijalnoj, političkoj i ekonomskoj sferi. Evo nekih od glavnih parametara društvene revizije: prilikom provođenja socijalne revizije potrebno je jasno definirati svrhu; potrebno je pravilno identificirati dionike; treba identificirati postoje li marginalizirane društvene skupine, koje su inače isključene, a govore o pitanjima i aktivnostima lokalnog razvoja; revizor mora dobiti informacije iz pouzdanih izvora; pokazatelje društvene odgovornosti treba usvojiti društvo u cjelini kao standarde za mjerenje učinaka na društvenu zajednicu; potrebno je održavanje redovitih sastanaka kako bi se osigurao kontinuitet u praćenju učinkovitosti revizije; moraju se uspostaviti odgovarajući mehanizmi kontrole kako bi se smanjila korupcija u organizacijama javnog sektora; neophodno je definirati hijerarhiju za provođenje društvenih revizija; u provođenje revizije potrebno je jače uključivanje vanjskih dionika kao što su nevladine organizacije.

Neosporno se mora izgraditi model društvene revizije čija točka fokusa mora biti socioekonomska učinkovitost subjekta u odnosu na kontekst društvenog sustava kojem je namijenjeno. Potrebno je izgraditi model društvene revizije koji će biti formalizacija informacijskog sustava za procjenu društvenog utjecaja organizacija i poduzeća javnog sektora. Sve veći broj korisnika nefinancijskih izvještaja zahtijeva odgovarajuće i nezavisne postupke verifikacije pouzdanosti podataka o učincima na društvenu zajednicu. Uočavaju se dva osnovna razloga za razvojem i provedbom socijalne revizije: standardizacija i rast potreba izvještavanjem i verifikacijom izvještaja o društvenoj odgovornosti organizacija. U prilog razvoju socijalne revizije stoje raspoloživi standardi koji pružaju osnovu za stručnu provedbu postupka društvene revizije. Načela promovirana u standardima definiraju pravovremeno i potpuno izvještavanje o učincima na širu društvenu zajednicu obuhvaćajući socijalne, ekonomske, ekološke i političko-društvene aspekte. U postupku društvene revizije to omogućuje brži analitički pristup informacijama i utvrđivanje relevantnosti pojedinih informacija. Neophodno je potaknuti gospodarske jedinice da prepoznaju važnost društvene revizije i društvene odgovornosti u postizanju održivog razvoja zajednice, te stvoriti pravne okvire za društveni nadzor neovisne društvene revizije.

## 8. ZAKLJUČAK

U uvjetima kada društvena zajednica od organizacija i poduzeća javnog sektora zahtjeva objavljivanje informacija od društvenog značaja tada i društvena revizija dobiva sve veću važnost i zastupljenost u praksi. U tom slučaju informacijski zahtjevi podrazumijevaju visoku razinu transparentnosti i pouzdanosti različitih informacija društvenog učinka, stoga je i provedba društvene revizije apsolutno opravdana. Društvena revizija svojim obuhvatom podrazumijeva nadopunjavanje postojeće regulative sa standardima održivog razvoja i potpunog informiranja o postupcima javnog interesa. Kao rezultat između poduzeća/organizacija javnog sektora i njihovih interesno-utjecajnih skupina, društvena revizija se podrazumijeva kao interesna suradnja radi provjere točnosti i transparentnosti informacija o društvenoj odgovornosti i mjerljivosti učinaka na širu društvenu zajednicu. Društvena revizija i društvena odgovornost važni su kao odgovor ekonomskog jedinstva prema zahtjevima međunarodnih tijela i organizacija za mjerenje društvenog učinka. Održivi razvoj jedan je od glavnih stupova koji doprinosi promjeni postojećeg stanja i kontinuiranog poboljšanja uporabe raspoloživih resursa i ravnoteže između socijalnih, ekoloških, ekonomskih i političko-društvenih dimenzija, dok se provedba društvene revizije neupitno pridonosi održivom razvoju društvene zajednice.

## LITERATURA

1. Age, J. (2019). Public sector audit in contemporary society: A short review and introduction. *Financial Accountability & Management*, 35(2), 121-127.
2. Bjorkman, H. & Wong, E. (2013). The role of social auditors : A categorization of the unknown (Dissertation), available at: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-202601>
3. Glavinić, J. i Najev Čačija, Lj. (2018). Marketinške aktivnosti neprofitnih organizacija u funkciji motivacije mladih na volontiranje. *Oeconomica Jadertina*, 8 (2), 1-21.
4. Hess, D. (2001). Regulation Corporate Social Performance – A New Look At Social Accounting. Auditing and Reporting. *Business Ethics Quarterly*, 11(2), 307- 330.
5. International Integrated Reporting Committee – IIRC (2012). Towards Integrated Reporting – Communicating Value in the 21<sup>st</sup> Century. London, available at: [https://www.integratedreporting.org/wp-content/uploads/2011/09/IR-Discussion-Paper-2011\\_spreads.pdf](https://www.integratedreporting.org/wp-content/uploads/2011/09/IR-Discussion-Paper-2011_spreads.pdf)
6. Nakić, S, Vinšalek Stipić, V. & Jurić, S. (2021). Inovacije kao dio strateških planova u organizaciji javnog sektora. RJU – Međunarodna konferencija razvoj javne uprave, Vukovar 2021, 318-325.
7. Pujara, M. (2013). *Roles of Social Audit*, available at: [https://www.researchgate.net/publication/304571002\\_Roles\\_of\\_Social\\_Audit/citations](https://www.researchgate.net/publication/304571002_Roles_of_Social_Audit/citations)
8. Rahim, M. M. & Idowu S. O. (2015). Social Audit Regulation: Development, Challenges and Opportunities, available at: [http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ecn&AN=157532\\_0&site=ehost-live](http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ecn&AN=157532_0&site=ehost-live)



9. Rahim, M. M. & Vicario, V. (2015). Social audit: A mess or means in CSR assessment?. *In Social Audit Regulation*, Springer, Cham, 1-13.
10. Rahmawati, D. K. (2018). Deconstructed CSR and Social Audit Model: Postmodernist Paradigm Observations in Luwu Mining Areas, Indonesia. *Journal Of Finance And Banking Review J. Fin. Bank. Review*, 3(2), 15-27.
11. Stipić, V. V. (2018). Social and economic sustainability of public sector enterprises. *Računovodstvo i menadžment – RiM*, 1(1), 215-226.
12. Stipić, V. V. (2022). Corporate Integrated Reporting: An Overview of GRI Standards. *Handbook of Research on Energy and Environmental Finance 4.0*, IGI Global, 189-213.
13. Vinšalek Stipić, V. (2017). Društveno odgovorno poslovanje kao preduvjet stvaranja vrijednosti poduzeća. Zbornik radova 18. međunarodna znanstvena i stručna konferencija “Računovodstvo i menadžment”. Opatiji: Hrvatska udruga računovođa, 189-202.
14. Vinšalek Stipić, V. (2018). Društvena I ekološka održivost poduzeća jednog sektora. *Računovodstvo i menadžment – RiM*, 1(2018), 215-226.
15. Vinšalek Stipić, V. (2020) Social Responsibility Towards Employees as a Factor of Company Profitability. *Journal of Accounting and Management*, 2020(2), 115-126.

**IMENOVANJE RAVNATELJA DOMA ZA STARIJE OSOBE PREMA NOVOM  
ZAKONU O SOCIJALNOJ SKRBI**

**APPOINTMENT OF THE DIRECTOR OF THE NURSING HOME UNDER THE  
NEW SOCIAL WELFARE LAW**

**izv. prof. dr. sc. Dragan Zlatović, prof. v. š. u trajnom zvanju**

Veleučilište u Šibeniku

e-mail: [zlatovic@vus.hr](mailto:zlatovic@vus.hr)

**mr. sc. Tomislav Ninić, pred.**

Dom za starije i nemoćne „Cvjetni dom“ Šibenik

Veleučilište u Šibeniku

e-mail: [tomislav\\_ninic@hotmail.com](mailto:tomislav_ninic@hotmail.com)

**Sažetak**

Novim Zakonom o socijalnoj skrbi iz 2022. uređena je djelatnost socijalne skrbi te načela socijalne skrbi. Posebno su regulirane i naknade i usluge u sustavu socijalne skrbi, te postupci za njihovo ostvarivanje, kao i korisnici, sadržaj i način obavljanja djelatnosti socijalne skrbi. U odnosu na opće propise o radnim odnosima, novi Zakon o socijalnoj skrbi donosi posebno uređenje radno-pravnog položaja stručnih radnika u djelatnosti socijalne skrbi, te propisuje evidencije, inspekcijski i upravni nadzor, financiranje djelatnosti socijalne skrbi te druga pitanja značajna za djelatnost socijalne skrbi. Novim Zakonom o socijalnoj skrbi nastoji se radi bolje i učinkovitije uspostaviti organizacija sustava socijalne skrbi s ciljem unaprjeđenja sustava, a osobito smanjenja siromaštva, socijalne ugroženosti, isključenosti i zaštite najosjetljivijih skupina društva kojima je to najpotrebnije. Prema novom Zakonu, ustanova socijalne skrbi je i dom socijalne skrbi, koji se može osnovati i kao dom za starije osobe. U ovom radu autori daju pregled općeg postupka imenovanja ravnatelja javne ustanove, a potom obrazlažu nova zakonska rješenja o djelokrugu, imenovanju, ovlaštenjima i odgovornosti ravnatelja domova za starije osobe. Autori analiziraju zakonodavne promjene u ovom području u odnosu na ranije važeći zakon, posebice glede uvjeta koje kandidati moraju ispunjavati da bi bili imenovani na ovu mandatnu funkciju.

**Ključne riječi:** *socijalna skrb, dom socijalne skrbi, dom za starije osobe, imenovanje ravnatelja, javna ustanova.*

**Abstract**

The new Social Welfare Act of 2022 regulates social welfare activities and principles of social welfare. Fees and services in the social welfare system, as well as the procedures for their realization, as well as the beneficiaries, content and method of performing social welfare activities, are specially regulated. In relation to the general regulations on labor relations, the new Social Welfare Act provides a special regulation of the labor-legal position of professional workers in social welfare activities, and prescribes records, inspection and administrative supervision, financing of social welfare activities and other issues important for social welfare activities. The new Social Welfare Act seeks to establish a better and more efficient

organization of the social welfare system with the aim of improving the system, and especially reducing poverty, social vulnerability, exclusion and protection of the most vulnerable groups of society who need it most. According to the new Law, a social care institution is also a social care home, which can also be established as a home for the elderly. In this paper, the authors provide an overview of the general procedure for appointing directors of public institutions, and then explain the new legal solutions on the scope, appointment, powers and responsibilities of directors of homes for the elderly. The authors analyze the legislative changes in this area in relation to the previously valid law, especially regarding the conditions that candidates must meet in order to be appointed to this mandated position.

**Keywords:** *social welfare, social welfare home, nursing home, appointment of director, public institution.*

## 1. UVOD

Ustanove kao pravne osobe imaju svoja tijela i to kako ona individualna inokosna tako i ona kolegijalna upravljačka tijela. Prema općoj regulativi ustanove imaju upravna vijeća, ravnatelja i druga tijela (stručno vijeće, nadzorna, stručna i savjetodavna tijela). Međutim, sukladno posebnim propisima koji uređuju statusna i upravljačka pitanja vezana za osnivanje i djelovanje ustanova u tom javnom području djelovanja, te ustanove imaju i specifično regulirana pitanja vezana za izbor i imenovanja ravnatelja tih ustanova. Cilj ovog rada je ukazati na posebnosti regulative vezane za izbor i imenovanja ravnatelja domova za starije osobe kao posebnih ustanova socijalne skrbi, posebice glede novina o uvjetima koje ravnatelji ovih ustanova moraju ispunjavati da bi se kandidirali odnosno bili imenovani u postupku imenovanja.

## 2. IMENOVANJE RAVNATELJA PREMA ZAKONU O USTANOVAMA

### 2.1. Ravnatelj javne ustanove

Da bi pravna osoba mogla izraziti svoju volju, ona to mora učiniti preko svojih određenih organa ili tijela, a fizičke osobe su članovi tih organa/tijela. Tako je i u slučaju ustanova kao posebnih pravnih osoba i neprofitnih organizacija (Zlatović, 2022:11). Prema Zakonu o ustanovama<sup>1</sup> ravnatelj je voditelj ustanove. Ipak, prema čl.37. ZU moguća su i druga rješenja, odnosno da voditelj ustanove bude netko drugi a ne ravnatelj, ali to mora biti izrijekom određeno posebnim zakonom (Medvedović,1995:55).

Zakonska ovlaštenja ravnatelja ustanove u smislu čl. 37. st. 2. i 6. ZU su da organizira i vodi rad i poslovanje ustanove, predstavlja i zastupa ustanovu, poduzima sve pravne radnje u ime i za račun ustanove, zastupa ustanovu u svim postupcima pred sudovima i ovlaštenim javnopravnim tijelima, odgovoran je za zakonitost rada ustanove, te vodi stručni rad ustanove i odgovoran je za stručni rad ustanove, ako s obzirom na djelatnost i opseg rada nije određeno zakonom ili aktom o osnivanju da su poslovodna funkcija i funkcija vođenja stručnog rada ustanove razdvojeni (Pičuljan, 1993:18). ZU predviđa i druga ovlaštenja ravnatelja ustanove tako da isti može dati punomoć drugoj osobi da zastupa ustanovu u pravnom prometu, ali samo

<sup>1</sup> „Narodne novine“, br. br. 76/93., 29/97., 47/99., 35/08. i 127/19.; dalje: ZU.

u granicama svojih ovlasti a daje se sukladno odredbama zakona kojim se uređuju obvezni odnosi (čl. 37. st. 4. ZU), donosi opće akte ustanove (izuzev statuta ustanove) ako je to propisano zakonom ili statutom ustanove (čl. 54. st. 2. ZU), dužan je u roku od osam dana od dana donošenja dostaviti statut tijelu (ministarstvu ili drugom državnom tijelu sukladno zakonu) iz čl. 64. ZU (čl. 65. ZU), ako zakonom, kojim se uređuje obavljanje određene djelatnosti, nije drugačije određeno, te je dužan u roku od osam dana dostaviti i opći akt kojim se uređuju uvjeti i način obavljanja javne službe (čl. 65. ZU). Inače, prema čl. 54. ZU, statut ustanove donosi upravno vijeće uz prethodnu suglasnost osnivača ustanove ako zakonom ili aktom o osnivanju nije drugačije određeno. Također, upravno vijeće ustanove donosi i druge opće akte ustanove ako zakonom ili statutom ustanove nije propisano da ih donosi ravnatelj ili stručno vijeće.<sup>2</sup>

Bez posebne ovlasti upravnog vijeća ili osnivača ustanove, odnosno tijela kojeg je osnivač odredio, ravnatelj ne može nastupati kao druga ugovorna strana i s ustanovom sklapati ugovore u svoje ime i za svoj račun, u svoje ime a za račun drugih osoba, ili u ime i za račun drugih osoba (Ivanda, 2008:52).<sup>3</sup> Ako se u ustanovi ne osniva upravno vijeće ili drugo kolegijalno tijelo utvrđeno zakonom, ravnatelj ima sva prava iz čl. 36. ZU, osim ako zakonom nije drugačije određeno, što bi značilo da u tom slučaju ravnatelj donosi programe rada i razvoja ustanove, nadzire njihovo izvršavanje, odlučuje o financijskom planu i godišnjem obračunu, predlaže osnivaču promjenu djelatnosti, daje osnivaču i ravnatelju ustanove prijedloge i mišljenja o pojedinim pitanjima te donosi odluke i obavlja druge poslove određene zakonom, aktom o osnivanju i statutom ustanove.

Ravnatelj ne supstituira ovlaštenja stručnog vijeća kao posebnog tijela ustanove iz čl. 49. ZU, koje je propisano kao fakultativno tijelo ustanove. Naime, ustanova može imati stručno vijeće ili drugo kolegijalno stručno tijelo ustanove, čiji se sastav, osnivanje i poslovi utvrđuju se statutom ustanove sukladno zakonu i aktu o osnivanju ustanove. Kao posebno tijelo ustanove, stručno vijeće raspravlja i odlučuje o stručnim pitanjima rada ustanove u sklopu nadležnosti utvrđenih zakonom, aktom o osnivanju i statutom ustanove, daje upravnom vijeću, ravnatelju i stručnom voditelju mišljenja i prijedloge glede organizacije rada i uvjeta za razvitak djelatnosti, te drugih poslova određenih zakonom, aktom o osnivanju i statutom ustanove (čl. 50. ZU).<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Javnu ustanovu ne može zastupati prokurist, jer se domašaj izdavanja punomoći za zastupanje javne ustanove vezuje uz oblike punomoćstva koja su utvrđena Zakonom o obveznim odnosima („Narodne novine“, br. 35/05, 41/08, 125/11 - v. čl. 9. Zakona o rokovima ispunjenja novčanih obveza - prestao važiti čl. 174. Zakona o obveznim odnosima, 78/15, 29/18 i 126/21; dalje: ZOO). ZOO ne poznaje prokuru, već je ista kao posebni oblik trgovačke punomoći uređena odredbama čl. 44. – 54. Zakona o trgovačkim društvima („Narodne novine“, br. 111/93, 34/99, 121/99 - vjerodostojno tumačenje, 52/00 - Odluka USRH, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11 - v. čl. 381. Kaznenog zakona, 152/11 - proć. tekst, 111/12, 68/13, 110/15 i 40/19).

<sup>3</sup> Tzv. zabrana konkurencije s ustanovom iz čl. 37. st. 3. ZU.

<sup>4</sup> Dodatna ovlaštenja ravnatelja ustanove mogu biti određena posebnim zakonom (npr. Zakon o radu i sl.) odnosno autonomnim aktom ustanove (odluka o osnivanju, statut, pravilnici i drugi opći akti ustanove). Tako ravnatelj ustanove obično obavlja i sljedeće dodijeljene mu ovlasti kao što su da izvršava odluke upravnog vijeća ili drugog odgovarajućeg upravnog tijela ustanove; obustavlja od izvršenja odluke i druge akte upravnog vijeća za koje ocijeni da su protivne zakonu, aktu o osnivanju, statutu i drugim općim aktima ustanove; skrbi o provedbi općih akata ustanove i donosi upute s tim u svezi; sudjeluje u radu upravnog tijela ustanove bez prava odlučivanja; odlučuje o pitanjima radnopravnog statusa djelatnika ustanove u slučajevima utvrđenim zakonom ili općim aktom ustanove; sklapa i donosi odluke o prestanku ugovora o radu s djelatnicima ustanove; predlaže opće akte upravnom

## 2.2. Imenovanje ravnatelja javne ustanove prema općim odredbama Zakona o ustanovama

### 2.2.1. Organ/tijelo koje imenuje ravnatelja javne ustanove

U postupku osnivanja ustanove, prema čl. 15. ZU, osnivač ustanove imenuje privremenog ravnatelja ustanove, koji je ovlašten pod nadzorom osnivača obaviti pripreme za početak rada ustanove. Privremeni ravnatelj u okviru svojih ograničenih ovlasti nadležan je pribaviti potrebne dozvole za početak rada, te podnijeti prijavu za upis ustanove u sudski registar.

Prema čl. 38. ZU, ravnatelja ustanove imenuje i razrješava upravno vijeće, ako posebnim zakonom u smislu čl. 35. st. 1. ZU nije drugačije određeno. Naime, ustanovom u načelu upravlja upravno vijeće ili drugo kolegijalno tijelo, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Nadalje, zakonom ili aktom o osnivanju može se odrediti da ravnatelja javne ustanove imenuje Vlada Republike Hrvatske, čelnik nadležnog tijela državne uprave ili predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Po svojoj pravnoj prirodi, radni odnos ravnatelja ustanove nije klasični radni odnos temeljem ugovora o djelu sukladno Zakonu o radu, nego se radi o mandatnom funkcijskom radnom odnosu (Zrilić, 2005). Mandatna radna mjesta (funkcije) se ne popunjavaju ugovorom o radu, već odlukom/rješenjem nadležnog tijela, kao konstitutivnim aktom (Rajko, 2011:14). Ugovor o radu ravnatelja javne ustanove je deklaratorni akt kojim se uređuju međusobna prava i obveze ugovornih strane i koji se sklapa nakon i temeljem odluke o imenovanju ravnatelja javne ustanove koja je konstitutivnog karaktera, a koji se ugovor sklapa se na određeno vrijeme (Rajko, 2009:7). S obzirom na specifičnosti mandatne funkcije ravnatelja javne ustanove njegov ugovor o radu je ugovor o radu na određeno vrijeme *sui generis* u odnosu na klasični ugovor o radu na određeno vrijeme iz Zakona o radu<sup>5</sup> (Bilić, 2021:191).

U samom ugovoru o radu ravnatelja javne ustanove ne mogu biti uključene odredbe koje bi istom po prestanku mandata jamčile pravo da ostane u javnoj ustanovi zaposlen na neodređeno vrijeme na drugom odgovarajućim poslovima, odnosno da se s ravnateljem sklopi ugovor o radu na neodređeno vrijeme. Ravnatelj javne ustanove bi mogao u slučaju neimenovanja za novo mandatno razdoblje po prestanku mandata ostvarivati pravo ostati raditi u javnoj ustanovi na drugim odgovarajućim poslovima jedino ako je to izrijekom propisano u zakonu, kolektivnom ugovoru ili općem aktu ustanove, pa je temeljem toga propisa takav uglavak unesen i u ugovor o radu ravnatelja javne ustanove. Time ovaj ugovor o radu ravnatelja javne ustanove ne biva ugovor o radu na neodređeno vrijeme, nego samo sadrži zaštitnu odredbu temeljem posebnih propisa, koja je posebice opravdana onda ako je ravnatelj javne ustanove prije stupanja na

---

vijeću iz nadležnosti upravnog vijeća ustanove; predlaže godišnji financijski plan i godišnji obračun; podnosi upravnom vijeću i osnivaču financijsko izvješće i izvješće o radu za proteklu godinu; samostalno sklapati u ime i za račun ustanove ugovore u pravnom prometu do visine utvrđene aktom ustanove; određuje djelatnike ovlaštene za potpisivanje financijske i druge dokumentacije; može prelagati imenovanje odnosno razrješenje stručnog voditelja sukladno zakonu i statutu ustanove; osniva povjerenstva, odbore i druga radna tijela u ustanovi; daje naloge i upute djelatnicima ustanove za obavljanje određenih poslova iz djelatnosti ustanove; razmatra prijedloge sindikata u svezi s ostvarivanjem prava djelatnika ustanove; te obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom, statutom ustanove, kolektivnim ugovorom i općim aktima ustanove.

<sup>5</sup> „Narodne novine“, br. 93/14., 127/17. i 98/19.; dalje: ZR.

mandatnu funkciju ravnatelja imao s javnom ustanovom sklopljen ugovor o radu na neodređeno vrijeme odnosno imao je raniji status zaposlenika javne ustanove. Međutim, ukoliko zakon, kolektivni ugovor odnosno opći akt ustanove ne sadrže takve zaštitne odredbe onda se ni u ugovoru o radu ravnatelja ne mogu unijeti takve odredbe, niti ravnatelj može ostvarivati pravo koje bi iz takvih zaštitnih odredbi proizlazilo (Rajko, 2018: 32). Ovakve zaštitne odredbe o pravu na povratak na prijašnji posao nakon isteka mandata odnosno ako nije ponovno imenovan za ravnatelja sadrži u čl. 206. Zakon o socijalnoj skrbi<sup>6</sup> iz 2022.

U odnosu na ravnatelja javne ustanove poslodavac je sama javna ustanova, a ne njen osnivač. S kime ravnatelj javne ustanove sklapa ugovor o radu propisano je u nekim slučajevima i posebnim zakonom ili drugim propisom.

### **2.2.2. Opći okvir za imenovanje ravnatelja ustanove iz Zakona o ustanovama**

Zakon o ustanovama kao *lex generalis* propisuje opći okvir odnosno uvjete i postupak za imenovanje ravnatelja javnih ustanova, ostavljajući mogućnost da se ova pitanja riješe na odgovarajući, pa i drukčiji način, posebnim zakonima za određeno područje djelovanja javnih ustanova. Prema čl. 39. ZU, za ravnatelja ustanove može se imenovati osoba koja ispunjava propisane uvjete, koji su eksplicitno određeni zakonom, aktom o osnivanju i statutom ustanove.

Mandat ravnatelja ustanove traje načelno četiri godine ako zakonom, aktom o osnivanju ili statutom ustanove nije drugačije određeno, s mogućnošću reizbora, pa se ista osoba može se ponovno imenovati za ravnatelja. Ovdje se ne primjenjuje zabrana rada na određeno vrijeme duže od tri godine iz čl. 12. st. 3. ZR-a, prema kojoj ukupno trajanje svih uzastopnih ugovora o radu sklopljenih na određeno vrijeme, uključujući i prvi ugovor o radu, ne smije biti neprekinuto duže od tri godine, osim ako je to potrebno zbog zamjene privremeno nenazočnog radnika ili je zbog nekih drugih objektivnih razloga dopušteno zakonom ili kolektivnim ugovorom (Učur i suradnici, 2021:148.-149). Ako posebnim zakonom nije drukčije određeno, ravnatelj ustanove u smislu čl. 40. ZU imenuje se:

1. na temelju javnog natječaja, ako je osnivač ustanove Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravna osoba kojoj je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
2. sukladno aktu o osnivanju, ako je osnivač ustanove druga pravna ili fizička osoba, odnosno ako su druge pravne i/ili fizičke osobe jedini osnivači ustanove.

Natječaj za imenovanje ravnatelja ustanove objavljuje se u na mrežnim stranicama ustanove (čl.41.st.1. ZU), dok se natječaj za imenovanje ravnatelja javne ustanove koju osniva Republika Hrvatska (dalje: RH) ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave objavljuje i u "Narodnim novinama". U natječaju se obvezno objavljuju uvjeti koje mora ispunjavati kandidat, vrijeme za koje se imenuje, rok do kojeg s primaju prijave kandidata i rok u kojemu će prijavljeni kandidati biti obaviješteni o izboru (Ivanda, 2008: 56). Rok do kojeg se primaju prijave kandidata ne može biti kraći od osam dana od dana objave natječaja, a rok u kojem se

---

<sup>6</sup> „Narodne novine“, br. 18/22. i 46/22.; dalje: ZSS.

kandidati obavještavaju o izboru ne može biti dulji od četrdeset i pet dana od dana isteka roka za podnošenje prijave.<sup>7</sup>

Kod natječaja za imenovanje ravnatelja javnih ustanova mora se voditi računa o pravima posebnih kategorija kandidata za ravnatelja javne ustanove koja su zajamčena posebnim propisima i pod posebnim pretpostavkama. Iako je za poslodavca izbor radnika kojeg će zaposliti u načelu slobodan, ipak postoje određene iznimke u vidu prednosti određenih kategorija osoba koje pod jednakim uvjetima mogu ostvariti prioritet kod zapošljavanja, ali ta prava prednosti moraju biti zakonom izrijeckom utvrđena.<sup>8</sup> Tako je u RH regulirano ostvarivanje prava na prednost pri zapošljavanju pod jednakim uvjetima za određene zaštićene kategorije osoba eksplicite predviđene posebnim propisima. Pravo na prednost pri zapošljavanju mora svakako biti propisana zakonom, bilo ustavnim zakonom bilo posebnim zakonima. Ova prednost kod zapošljavanja predstavlja iznimku od apsolutne slobode poslodavca u svezi izbora radnika, pa i određene javne ustanove glede imenovanja ravnatelja javne ustanove u smislu posebnih propisa. Javne ustanove koje su navedenim posebnim zakonima utvrđene kao obveznici primjene ovog prava, prilikom raspisivanja javnog natječaja dužne su objaviti poveznicu na mrežnu stranicu tijela državne uprave nadležnog za određenu posebnu kategoriju kandidata na kojoj su navedeni dokazi potrebni za ostvarivanje prava prednosti pri zapošljavanju.

### **2.2.3. Nadležnost u sudskim postupcima vezanim za imenovanja i razrješenja ravnatelja javnih ustanova**

Iako je sudska zaštita iz radnih odnosa u javnim ustanovama pretežito u nadležnosti redovnih sudova koji su nadležni za radne sporove, ipak su upravni sudovi nadležni u određenim sporovima glede imenovanja i razrješenja ravnatelja nekih od ustanova.

Razgraničenje stvarne nadležnosti za sudsku zaštitu u predmetima imenovanja ravnatelja ustanova ovisi o kriterijima vrste ustanove i donositelja akta o imenovanju. U čl. 38. st. 2. ZU propisano je da se zakonom ili aktom o osnivanju može odrediti da ravnatelja javne ustanove imenuje Vlada Republike Hrvatske, čelnik nadležnog tijela državne uprave ili predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Prema čl. 42. st. 3. ZU, ako ravnatelja ustanove imenuje tijelo iz čl. 38. st. 2. toga Zakona, tužbom se pokreće upravni spor.

<sup>7</sup> Ukoliko ustanova ne postupi u smislu ovih citiranih obligacija iz čl. 41. ZU čini prekršaj propisan odredbom čl. 77. ZU. Tako, ako zakonom kojim se uređuje obavljanje djelatnosti ustanove nije drugačije propisano, novčanom kaznom od 2000,00 do 10.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj ustanova ako pri provedbi natječaja za imenovanje ravnatelja postupi protivno odredbama članka 41. ZU. Za ovaj prekršaj kaznit će se novčanom kaznom od 1000,00 do 5000,00 kuna i odgovorna osoba ustanove.

<sup>8</sup> Tako navedene prednosti kod zapošljavanja za određenih kategorija osoba u posebnom statusu utvrđuju Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina („Narodne novine“, br. 155/02., 47/10., 80/10. i 93/11.), Zakon o sustavu državne uprave („Narodne novine“, br. 66/19.), Zakon o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji („Narodne novine“, br. 121/17., 98/19. i 84/21.), Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom („Narodne novine“, br. 157/13., 152/14., 39/18. i 32/20.), Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, br. 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.) te Zakon o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata („Narodne novine“, broj 33/92., 77/92., 27/93., 58/93., 2/94., 76/94., 108/95., 108/96., 82/01., 103/03., 148/13. i 98/19.).

Prema čl. 22. Zakona o sudovima<sup>9</sup>, upravni sudovi, između ostaloga odlučuju i o tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela, te o tužbama protiv postupanja javnopravnih tijela. U odredbi čl. 8. Zakona o područjima i sjedištima sudova<sup>10</sup> propisana su sjedišta i područja nadležnosti upravnih sudova<sup>11</sup>, dok su u drugim slučajevima o tužbi odlučuje sud nadležan za radne sporove.

Bez obzira na to pripada li u odnosnom slučaju stvarna nadležnost za rješavanje sporova o imenovanju ravnatelja ustanove upravnome (specijaliziranom) ili općinskom (redovnom) sudu, sudska nadležnost pri rješavanju spora znatno je ograničena. Naime, odredbom članka 42. st. 2. ZU propisano je da osoba koja je podnijela prijavu na natječaj može pobijati tužbom odluku o imenovanju zbog bitne povrede postupka ili zbog toga što izabrani kandidat ne ispunjava uvjete koji su objavljeni u natječaju. Tako ova citirana norma sudske zaštite prava kandidata na natječaju za imenovanje ravnatelja ustanove ograničava samo na spomenuta dva razloga (Rajko, 2018).

Prema čl. 45. ZU, razriješena osoba može odluku o razrješenju pobijati tužbom pred nadležnim sudom u roku od trideset dana od dana zaprimanja odluke o razrješenju ako smatra da nisu postojali razlozi za razrješenje iz čl. 44. st. 2. ZU ili da je u postupku donošenja odluke o razrješenju došlo do povrede koja je značajno utjecala na ishod postupka (Staničić, 2020; Ilijazović, 2021).<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> „Narodne novine“, br. 28/13., 33/15., 82/15., 82/16., 67/18. i 21/22.

<sup>10</sup> „Narodne novine“, br. 67/18. i 21/22.

<sup>11</sup> Tako su područja nadležnosti upravnih sudova sljedeća: Upravni sud u Osijeku za područja Brodsko-posavske, Osječko-baranjske, Požeško-slavonske, Virovitičko-podravске i Vukovarsko-srijemske županije; Upravni sud u Rijeci za područja Istarske, Karlovačke, Ličko-senjske i Primorsko-goranske županije; Upravni sud u Splitu za područja Dubrovačko-neretvanske, Splitsko-dalmatinske, Šibensko-kninske i Zadarske županije, te Upravni sud u Zagrebu za područja Bjelovarsko-bilogorske, Koprivničko-križevačke, Krapinsko-zagorske, Međimurske, Sisačko-moslavačke, Varaždinske, Zagrebačke županije i Grada Zagreba

<sup>12</sup> Napominjemo da je odlukom Ustavnog suda RH U-III-4016/2015 od 17.12.2019. promijenjena paradigma prema kojoj sada i kandidati koji su se prijavili na natječaj za imenovanje ravnatelja javne ustanove a koji nisu izabrani mogu tražiti sudske zaštite. Ustavni sud zaključio je da je trenutačna pravna situacija u kojoj neizabrani kandidati ne mogu osporavati izbor izabranog kandidata u postupcima zapošljavanja u javnoj službi neodrživa te je na to područje protegnuo nadležnost upravnih sudova, tumačeći djelovanje nositelja javnih službi kao postupanje javnopravnog tijela iz Zakona o općem upravnom postupku protiv kojega je zajamčena pravna zaštita prema ZUP-u i Zakonu o upravnim sporovima, ako je iskorištena pravna zaštita propisana ZUP-om. Naime, prema dosadašnjim pravnim shvaćanjima nije postojala izravna mogućnost sudske zaštite za neizabranog kandidata, odnosno niti jedan sud nije bio nadležan za možebitnu tužbu kojom bi neizabrani kandidat na javnom natječaju za zasnivanje radnog odnosa u javnim službama osporavao izbor izabranog kandidata. Upravni sudovi nisu bili nadležni jer su zauzeli gledište da nije riječ o stvari iz područja upravnog prava, a redoviti sudovi nisu bili nadležni jer radno zakonodavstvo ne predviđa sudske zaštite podnositelja kao kandidata kojeg poslodavac nije primio u radni odnos. Dakako, postoji posredan način osporavanja takvih izbora putem prijave nadležnoj inspekciji, odnosno podnošenja predstavke o potrebi pokretanja upravnog postupka po službenoj dužnosti (vidi čl. 42. ZUP-a), ali je takav oblik pravne zaštite neizravan te osoba koja je inicirala pokretanja postupka, čak i kada se postupak pokrene, nije stranka u tome postupku, pa se teško može reći da joj je omogućena zaštita njezinih prava ili interesa.



### 3. IMENOVANJE RAVNATELJA DOMOVA ZA STARIJE

#### 3.1. Posebna regulacija imenovanja ravnatelja javnih ustanova

Uz opći okvir regulacije imenovanja ravnatelja javne ustanove, ovisno o ustanovi i njenoj djelatnosti u postupcima imenovanja ravnatelja posebnih javnih ustanova nužno je konzultirati i primijeniti posebne zakone koji se odnose na konkretnu javnu ustanovu i posebne pretpostavke koje su tim zakonima propisane za provedbu postupka imenovanja ravnatelja tih javnih ustanova. Odredbe posebnih zakona kao i odredbe autonomnih općih akata javne ustanove (akt o osnivanju, statut) koje se odnose na uvjete i postupak imenovanja ravnatelja javne ustanove imaju prednost pred općim odredbama ZU, koje se primjenjuju supsidijarno (Ivanda, 2007:174).

U posebnom zakonodavstvu postoje različita rješenja čije bi eksplicitno prezentiranje učinilo ovaj rad nepreglednim, tako da ovdje pregledno ukazujemo na posebnosti uređenja imenovanja ravnatelja domova za starije osobe kao jednog oblika ustanova socijalne skrbi prema odredbama čl. 204.–207. ZSS-a.

#### 3.2. Imenovanje ravnatelja domova za starije osobe prema novom Zakonu o socijalnoj skrbi

Prema čl. 1. st.1. toč.1. ZSS-a ustanove socijalne skrbi su Hrvatski zavod za socijalni rad (Zavod), Obiteljski centar, dom socijalne skrbi i centar za pomoć u kući. Na ustanove socijalne skrbi na odgovarajući se način primjenjuje ZU kao zakon kojim se na opći način uređuju ustanove, ako odredbama ZSS-a nije drukčije određeno. Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike ostvaruje osnivačka prava i dužnosti u ime osnivača kada je osnivač ustanove socijalne skrbi Republika Hrvatska.. Osnivač ovih ustanova može biti Republika Hrvatska, lokalna, područna ili regionalna samouprava odnosno Grad Zagreb, vjerska zajednica, trgovačko društvo, udruga i druga domaća i strana pravna ili fizička osoba.

Dom socijalne skrbi se može osnovati kao centar za odgoj i obrazovanje, centar za rehabilitaciju, centar za pružanje usluga u zajednici, dom za odrasle osobe i dom za starije osobe. Prema ZSS-u domovi za starije osobe su ustanove socijalne skrbi, koji u okviru svoje djelatnosti pružaju usluge smještaja, stanovanja i prehrane, brige o zdravlju, njege i osobne higijene, usluge socijalnog rada, psihosocijalne rehabilitacije i ostale usluge socijalne skrbi kojima se vodi briga o smještenim starijim osobama.

Ovom ustanovom socijalne skrbi upravlja upravno vijeće koje čine tri predstavnika osnivača (osnivač ih imenuje na mandat od četiri godine), jedan predstavnik radnika zaposlenih u domu (izabran od strane radničkog vijeća ili izabran na izborima u postupku propisanom za izbor radničkog vijeća s jednim članom, na mandat od četiri godine) te jedan član upravnog vijeća koji je predstavnik korisnika (izabiru ga korisnici na mandat od četiri godine).

Prema čl. 204. st. 1. ZSS-a dom socijalne skrbi (pa tako i dom za starije osobe kao podtip doma socijalne skrbi – *op.aut.*) ima ravnatelja kao voditelja ustanove, koji vodi i organizira njegovo poslovanje, zastupa ustanovu te je odgovoran za zakonitost rada ustanove, a čiji su djelokrug, ovlaštenja i odgovornost utvrđeni zakonom i statutom ustanove.

ZSS detaljno propisuje postupak izbora i uvjete koje kandidat mora ispunjavati kako bi bio izabran za ravnatelja ustanove socijalne skrbi, u ovom slučaju doma za starije osobe. Kako bi utvrdili novine iz ZSS-a vezane za imenovanje ravnatelja domova za starije osobe, nužno je ta rješenja komparirati s onima iz ranijeg ZSS-a iz 2013. (Gović Penić i suradnici, 2017).<sup>13</sup> Prema novom ZSS-u (čl. 204. st. 2. i 3.) ravnatelja doma socijalne skrbi, pa tako i doma za starije osobe, kojem je osnivač ili suosnivač Republika Hrvatska, na temelju javnog natječaja, imenuje upravno vijeće doma, uz prethodnu suglasnost ministra. Mandatno razdoblje ravnatelja u ovim ustanovama traje četiri godine, s time što se ista osoba može biti ponovno imenovana za ravnatelja nakon proteka mandatnog razdoblja na koje je bila prvotno birana. Kod toga napominjemo da nema ograničenja u pogledu višekratnosti odnosno uzastopnosti obnašanja funkcije ravnatelja od strane iste osobe.

Ovdje posebno ukazujemo na to kako novi ZSS u čl. 205. st. 1. t. 1.-3. eksplicitno navodi koje uvjete mora ispunjavati osoba koja može biti imenovana za ravnatelja doma za starije osobe, a to su sljedeći uvjeti:

1. završen specijalistički diplomski stručni ili diplomski sveučilišni studij odnosno integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij socijalnog rada, socijalne politike, prava, psihologije, socijalne pedagogije, edukacijske rehabilitacije, logopedije, medicine, sociologije, filozofije, kineziologije, pedagogije, ekonomije, javne uprave, informatike ili završen studij odgovarajuće vrste za rad na radnom mjestu učitelja ili nastavnika ili završen studij iz polja likovne ili glazbene umjetnosti
2. najmanje pet godina radnog iskustva s propisanom kvalifikacijom i
3. nepostojanje zapreke iz članka 261. stavka 1. ZSS-a.

Nadalje, ravnatelj doma za starije osobe kojem je osnivač ili suosnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave odnosno Grad Zagreb osim ovih uvjeta iz čl. 205. st. 1. ZSS-a, mora imati i hrvatsko državljanstvo.

Prema čl. 154. ranijeg ZSS'13 za ravnatelja doma socijalne skrbi mogla je biti imenovana osoba koja je ispunjavala sljedeće uvjete:

- završen preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij socijalnog rada, socijalne politike, prava, psihologije, sociologije, socijalne pedagogije, edukacijske rehabilitacije, logopedije, pedagogije, medicinskih, humanističkih ili drugih društvenih znanosti
- najmanje pet godina radnog staža u propisanom akademskom zvanju i akademskom stupnju, od toga najmanje tri godine u djelatnosti socijalne skrbi ili u drugoj društvenoj djelatnosti u propisanom akademskom zvanju i akademskom stupnju i
- u odnosu na koju ne postoji zapreka iz članka 213. stavka 1. ZSS'13.

Također, prema ranije važećoj regulativi, iznimno, ako se na javni natječaj nije javio nijedan kandidat koji bi ispunjavao navedene uvjete, za ravnatelja doma socijalne skrbi mogla je biti imenovana osoba koja je imala završen odgovarajući preddiplomski studij iz čl. 154. st. 1. podst. 1. ZSS'13 i ispunjava uvjete iz čl. 154. st. 1. podst. 2. i 3. ZSS'13. Dakle, jedna od novina

---

<sup>13</sup> „Narodne novine“, br. 157/13., 152/14., 99/15., 52/16., 16/17., 130/17., 98/19., 64/20. i 138/20.; u daljnjem tekstu: ZSS'13.

iz ZSS-a iz 2022. u odnosu na raniji pravni okvir odnosi se na uvjet zvanja kandidata za ravnatelja doma za starije osobe. Naime, prema ranijoj regulativi ravnatelj ove ustanove je mogla biti i osoba koja je imala, uz taksativno navedene studije u određenim poljima i granama, i završen studij humanističkih ili drugih društvenih djelatnosti. Međutim, novim ZSS-om je bitno reducirana ranije široko postavljena uvjet glede zvanja kandidata za ravnatelja ovih ustanova. To dovodi do toga da se postojeći ravnatelji domova za starije osobe koji imaju stečena zvanja u društvenom i humanističkom području, izvan onih polja i grana koje su eksplicitno navedene u ZSS-u i koji su izabrani prema uvjetima iz ZSS'13 (npr. završen studij u polju politologije i sl.) više ubuduće ne mogu konkurirati za potencijalni reizbor na ravnateljsku funkciju u ovim ustanovama, što svakako limitira poziciju nekih sadašnjih ravnatelja u pogledu njihovog ponovnog kandidiranja za ovu funkciju, te nam se ranija odredba čini prihvatljivijom i aplikativnijom u praksi.

Ipak, u novom ZSS-u je propisano kako se na natječaj za ravnatelja domova za starije osobe mogu javiti i kandidati koji imaju završen studij odgovarajuće vrste za rad na radnom mjestu učitelja ili nastavnika. Prema tome, novi ZSS je omogućio prijavu na natječaj i kandidatima koji imaju završen studij društvenih djelatnosti ili humanističkih i ostalih zvanja poput tehničkih, ali moraju zadovoljavati uvjet da su osposobljeni za zvanje učitelja ili nastavnika.<sup>14</sup>

Novi ZSS je bitno liberalizirao i uvjet glede propisanog minimalnog radnog staža kandidata za ravnatelja ovih ustanova, na način da se sada traži da kandidat ima najmanje pet godina radnog iskustva s propisanom kvalifikacijom, što znači da se više ne traži određeni radni staž u djelatnosti socijalne skrbi kao u ZSS'13. Na ovaj način se omogućava da ravnateljske funkcije nisu isključivo otvorene osobama iz samog sustava, što s jedne strane se može okarakterizirati kao izraz demokratizacije funkcija, ali s druge strane otvara opciju da na ravnateljske funkcije mogu biti imenovane osobe bez iskustva u ovom vrlo osjetljivom, složenom i životnoistinskom području djelovanja.

Prema čl. 205. st. 3. ZSS-a kandidat za ravnatelja doma čiji je osnivač ili suosnivač RH Hrvatska, a koji je član upravnog vijeća ne može sudjelovati u raspravi i donošenju odluke o prijedlogu da se njega imenuje za ravnatelja doma socijalne skrbi.

Osoba imenovana za ravnatelja doma socijalne skrbi sklapa s domom socijalne skrbi ugovor o radu u punom radnom vremenu, na vrijeme od četiri godine (čl. 206. st. 1. ZSS-a). Ako je za ravnatelja doma socijalne skrbi čiji je osnivač ili suosnivač RH ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave odnosno Grad Zagreb imenovana osoba koja u toj ustanovi ima sklopljen ugovor o radu na neodređeno vrijeme, po isteku mandata ima se pravo vratiti na poslove na kojima je prethodno radila ili na druge odgovarajuće poslove, u protivnom joj prestaje radni odnos. Na radno mjesto osobe imenovane za ravnatelja zasniva se radni odnos s

---

<sup>14</sup> Zvanje učitelja ili nastavnika može se steći prema programu stjecanja pedagoških kompetencija cjeloživotnog usavršavanja koji omogućuje svima koji udovoljavaju traženom stupnju stručne spreme stjecanje kompetencija za rad u nastavničkoj struci. Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi („Narodne novine“, br. 87/08., 86/09., 92/10., 105/10. – ispravak, 90/11., 16/12., 86/1.2, 94/13., 152/14., 7/17., 68/18., 98/19. i 64/20) propisuje u čl.105. da poslove učitelja predmetne nastave u osnovnoj i nastavnika predmetne nastave u srednjoj školi može obavljati osoba koja je završila diplomski sveučilišni studij odgovarajuće vrste odnosno preddiplomski sveučilišni studij ili stručni studij na kojem se stječe najmanje 180 ECTS bodova te ima potrebno pedagoško, psihološko, didaktičko i metodičko obrazovanje tj. pedagoške kompetencije kojima se stječe 60 ECTS bodova.

drugom osobom. Osobi koja je imenovana za ravnatelja doma socijalne skrbi čiji je osnivač ili suosnivač RH ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave odnosno Grad Zagreb istekom mandata, ako ne bude ponovno imenovana ravnateljem, dom socijalne skrbi dužan je ponuditi sklapanje ugovora o radu za poslove za koje ispunjava uvjete.

Za razliku od odredbe čl. 156. ZSS'13 koja je propisivala kako je u slučaju privremene spriječenosti ravnatelja doma za starije osobe u obavljanju ravnateljskih poslova istog mogao zamjenjivati samo stručni radnik doma socijalne skrbi, novim ZSS-om je taj okvir proširen tako da sada u slučaju spriječenosti ravnatelja ustanove u obavljanju ravnateljskih poslova istog uz stručnog radnika može mijenjati i drugi radnik koji ima završen integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij prava ili ekonomije (čl. 207. st. 1. ZSS-a). Stručni radnik koji zamjenjuje ravnatelja ima pravo i dužnost obavljati poslove ravnatelja čije se izvršenje ne može odgađati.

#### 4. ZAKLJUČAK

U novom ZSS-u kao općem propisu u području djelatnosti socijalne skrbi, posebna je pažnja posvećena statusu i ustrojstvu ustanova socijalne skrbi u dijelu koji se odnosi na imenovanje ravnatelja ovih ustanova. Uloga ravnatelja ustanova socijalne skrbi izrazito je složena i zahtjevna. Naime, radi se o funkcijskom položajnom radnom mjestu gdje se ravnatelj imenuje prema zakonskim uvjetima u posebnoj proceduri i za koje se sklapa ugovor o radu na određeno mandatno razdoblje. Stoga je bilo nužno *ex lege* odrediti objektivne kriterije za odabir najboljih kandidata za ravnatelje ustanova socijalne skrbi. Međutim, možemo uočiti da novi ZSS u odnosu na onaj raniji iz 2013., donosi i neka nova rješenja poglavito glede uvjeta koje osobe moraju ispunjavati kako bi bile imenovane na ovu funkciju. Kod toga smatramo kako isključivanje nekih profesija u području društvenih znanosti iz kruga potencijalnih kandidata za ravnateljsko mjesto u ovim ustanovama nije opravdano, niti je adekvatno obrazloženo, te se time određenim osobama, od kojih su neki i ravnatelji ovih ustanova izabrani prema ranijim zakonskim sužava odnosno onemogućava kandidatura za prvi odnosno reizborni mandat. Uz stvaranje kvalitetnijih i objektivnijih zakonodavnih pretpostavki u tom pravcu, nužno je osigurati i modalitete stjecanja ravnateljskih kompetencija kroz programe osposobljavanja. Također, u daljnjem razdoblju prijeko je potrebno provoditi kontinuirano praćenje uspješnosti rada ravnatelja ovih ustanova i stečenih ravnateljskih kompetencija.

#### LITERATURA

1. Bilić, A. (2021.), Radno pravo, Zagreb, Školska knjiga
2. Gović Penić, I., Gotovac, V., Opalić, D., Rožman, K. (2017.), Radni odnosi u socijalnoj skrbi, Zagreb, Rosip.
3. Ilijazović, B. (2021.), *Pravna zaštita neizabranih kandidata prilikom zapošljavanja u javne službe*, Zagreb, Tim4pin, br. 3., 59.-60.
4. Ivanda, S. (2008.), Javne ustanove, Osijek, Pravni fakultet u Osijeku
5. Ivanda, S. (2007.), Ustrojstvo i djelovanje javnog sektora – Posebni dio, Osijek, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek
6. Medvedović, D. (1995.), Zakon o ustanovama, s kratkim komentarom, napomenama i

- stvarnim kazalom, Zagreb, Informator
7. Pičuljan, Z. (1993), *Ustrojstvo i organi ustanove, Savjetovanje: Zakon o ustanovama*, Zagreb
  8. Rajko, A. (2009.), *Pravna narav mandatnog radnog odnosa ravnatelja ustanova*, Zagreb, Rosip, Radno pravo, br. 6., 6.-8.
  9. Rajko, A. (2011.), *Radni odnos ravnatelja ustanove – razlika između inspekcijske i sudske prakse glede radnog odnosa*, Zagreb, Informator, br. 5959., 14.
  10. Rajko, A. (2018.), *Upravni sporovi u predmetima imenovanja i razrješenja ravnatelja ustanove*, Zagreb, Radno pravo, Rosip, br. 2., 27.-39.
  11. Staničić, F. (2020), *Novo uređenje pravne zaštite u postupcima primanja u javne službe*, Zagreb, Informator, br. 6617., 1.-4.
  12. Učur, M. Đ., Zlatović, D., Moslavac, B., Malenica, I., Čupurdija, M., *Veliki komentar Zakona o radu*, 2. izdanje, Libertin naklada, Rijeka, 2021.
  13. Zlatović, D. (2021.), *Upravljanje neprofitnim organizacijama*, Knjiga prva, Rijeka, Libertin naklada
  14. Zrilić, Z. (2005), *Pravne karakteristike menadžerskih ugovora i tzv. mandatnih službi*, edusinfo.hr, 1.

POKROVITELJ KONFERENCIJE



REPUBLIKA HRVATSKA  
Ministarstvo pravosuđa i  
uprave

MEDIJSKI POKROVITELJ

**NOVI** Informator

ISBN 978-953-7734-45-9