

# ZBORNİK RADOVA 13. MEĐUNARODNA KONFERENCIJA RAZVOJ JAVNE UPRAVE CONFERENCE PROCEEDINGS 13th INTERNATIONAL CONFERENCE DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION

---

**Edited book / Urednička knjiga**

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

*Publication year / Godina izdavanja:* **2023**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:150:197228>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-03-12**



*Repository / Repozitorij:*

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



ZBORNIK RADOVA  
CONFERENCE PROCEEDINGS



**RAZVOJ JAVNE UPRAVE**

13. MEĐUNARODNA KONFERENCIJA // OTOČKI VIROVI, 1. i 2. lipnja 2023.

**DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION**

13<sup>th</sup> INTERNATIONAL CONFERENCE // OTOČKI VIROVI, June 1-2, 2023



**ZBORNİK RADOVA  
CONFERENCE PROCEEDINGS**

**13. MEĐUNARODNA KONFERENCIJA  
RAZVOJ JAVNE UPRAVE**

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

**VELEUČILIŠTE „LAVOSLAV RUŽIČKA“ U VUKOVARU  
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES “LAVOSLAV RUŽIČKA” IN VUKOVAR  
OTOČKI VIROVI, HRVATSKA / OTOČKI VIROVI, CROATIA  
1. i 2. lipnja 2023. / June 1<sup>st</sup> and 2<sup>nd</sup>, 20223**

**ORGANIZATOR /**

**ORGANIZED BY:** VELEUČILIŠTE „LAVOSLAV RUŽIČKA“ U VUKOVARU  
/ UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES „LAVOSLAV  
RUŽIČKA“ IN VUKOVAR  
VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU / POLYTECHNIC OF  
ŠIBENIK

**PARTNERI /**

**PARTNERS:** Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Republika Hrvatska  
Državna škola za javnu upravu, Republika Hrvatska  
Istarsko veleučilište, Pula, Republika Hrvatska  
Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli, Bosna i Hercegovina  
Bedër University College, Tirana, Albanija  
Central and Eastern European Association for Public  
Administration, Győr, Mađarska

**NAKLADNIK /**

**PUBLISHER:** VELEUČILIŠTE „LAVOSLAV RUŽIČKA“ U VUKOVARU  
UNIVERSITY 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. struč. stud.

**UREDNICI / EDITORS:** doc. dr. sc. Željko Sudarić, prof. struč. stud.  
doc. dr. sc. Sanja Gongeta, prof. struč. stud.  
doc. dr. sc. Slobodan Stojanović, prof. struč. stud.

**TEHNIČKI UREDNIK /**

**TECHNICAL EDITOR** doc. dr. sc. Stojanović Slobodan, prof. struč. stud.

**NASLOVNICA /**

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

**ISBN:** 978-953-7734-49-7



**PROGRAMSKI ODBOR / PROGRAM COMMITTEE**

- doc. dr. sc. Mario Banožić, ministar, Ministarstvo obrane Republike Hrvatske
- prof. dr. sc. Vesna Crnić-Grotić, Pravni fakultet, Sveučilište u Rijeci
- prof. dr. sc. Boris Crnković, Ekonomski fakultet, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku
- doc. dr. sc. Ana Đanić Čeko, Pravni fakultet, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku
- izv. prof. dr. sc. Dana Dobrić Jambrović, Pravni fakultet, Sveučilište u Rijeci
- doc. dr. sc. Dijana Drandić, prof. struč. stud., Istarsko veleučilište
- prof. dr. sc. Dario Đerđa, Pravni fakultet, Sveučilište u Rijeci
- prof. dr. Fábíán Adrián (LL. M.) PhD, Pravni fakultet, Sveučilište u Pečuhu, Mađarska
- doc. dr. sc. Stjepan Gadžo, Pravni fakultet, Sveučilište u Rijeci
- doc. dr. sc. Sanja Gongeta, prof. struč. stud., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- dr. Ada Guven, Bedër University College, Albanija
- dr. Gábor Hulkó, Széchenyi István University, Central and Eastern European Association for Public Administration, Mađarska
- doc. dr. sc. Ervina Ibrahimović, Pravni fakultet, Univerzitet u Tuzli, Bosna i Hercegovina
- izv. prof. dr. sc. Domagoj Karačić, Ekonomski fakultet, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku
- dr. sc. Daglas Koraca, v. pred., Istarsko veleučilište
- prof. dr. sc. Amir Karić, Pravni fakultet, Univerzitet u Tuzli, Bosna i Hercegovina
- 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
- dr. habil. András Lapsánszky, Sveučilište Győr, Mađarska
- dr. sc. Ivan Malenica, prof. struč. stud., ministar, Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske
- dr. sc. Borislav Marušić, prof. struč. stud., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- izv. prof. dr. sc. Marijana Mladenov, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Univerzitet Privreda akademija u Novom Sadu, Srbija
- doc. dr. sc. Sandra Mrvica Mađarac, prof. struč. stud., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- prof. dr. sc. Edin Mutapčić, Pravni fakultet, Univerzitet u Tuzli, Bosna i Hercegovina
- prof. dr. sc. Stanislav Nakić, Univerzitet modernih znanosti CKM Mostar, Bosna i Hercegovina
- doc. dr. sc. Mirjana Nedović, prof. struč. stud., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

- doc. dr. sc. Wioletta Nowak, Sveučilište u Wrocławu, Poljska
- dr. Besa Ombashi, Bedër University College, Albanija
- dr. sc. Daša Panjaković Senjić, pred., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- izv. prof. dr. sc. Anita Petrović, Pravni fakultet, Univerzitet u Tuzli, Bosna i Hercegovina
- prof. dr. sc. Željko Požega, Ekonomski fakultet, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku
- doc. dr. sc. Milan Puvača, pred., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- izv. prof. dr. sc. Angel Ristov, Sv. Ćiril i Metod, Sveučilište u Skopju, Sjeverna Makedonija
- dr. sc. Ljubo Runjić, prof. struč. stud., Veleučilište u Šibeniku
- dr. Gentjan Skara, Bedër University College, Albanija
- doc. dr. sc. Slobodan Stojanović, prof. struč. stud., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- doc. dr. sc. Željko Sudarić, prof. struč. stud., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- doc. dr. sc. Edina Šehrić, Pravni fakultet, Univerzitet u Tuzli, Bosna i Hercegovina
- doc. dr. sc. Sanja Škorić, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, Srbija
- doc. dr. sc. Marko Tomljanović, Ekonomski fakultet, Sveučilište u Rijeci
- izv. prof. dr. Dejan Vučetić, Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu, Srbija
- izv. prof. dr. sc. Dragan Zlatović, prof. struč. stud., Veleučilište u Šibeniku
- Agnieszka Żur, PhD, Cracow University of Economics, Kraków, Poljska

**ORGANIZACIJSKI ODBOR / ORGANIZING COMMITTEE:**

- doc. dr. sc. Željko Sudarić, prof. struč. stud., dekan Veleučilišta „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru – predsjednik Organizacijskog odbora
- dr. sc. Ljubo Runjić, prof. struč. stud., dekan Veleučilišta u Šibeniku
- prof. dr. sc. Vesna Crnić-Grotić, dekanica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci
- prof. dr. sc. Amir Karić, dekan Pravnog fakulteta Univerziteta u Tuzli, Bosna i Hercegovina
- dr. sc. Daglas Koraca, v.pred., dekan Istarskog veleučilišta
- dr. Gábor Hulkó, Széchenyi István University, Central and Eastern European Association for Public Administration, Mađarska
- Rudolf Vujević, ravnatelj Državne škole za javnu upravu
- prof. dr. sc. Dario Đerđa, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
- 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

- Aleksandra Prgomet Bosanac, Državna škola za javnu upravu
- Sanja Kovačić Bertić, Državna škola za javnu upravu
- Ivan Belaj, mag. iur., v. pred., prodekan za nastavu i studente Veleučilišta „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- doc. dr. sc. Sanja Gongeta, prof. struč. stud., prodekanica za stručni i znanstvenoistraživački rad i međunarodnu suradnju Veleučilišta „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- dr. sc. Daša Panjaković Senjić, pred., v. d. pročelnice Upravnog odjela Veleučilišta „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- doc. dr. sc. Slobodan Stojanović, prof. struč. stud., prodekan za poslovanje i suradnju s gospodarstvom Veleučilišta „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- mr. sc. Ivan Livaja, v. pred., Veleučilište u Šibeniku
- Sanja Vešić Mirčeta, mag. iur., pred., Veleučilište u Šibeniku
- Alen Lalić, mag. iur., pred. Veleučilište u Šibeniku
- dr. Gentjan Skara, Bedër University College, Albanija
- dr. Besa Ombashi, Bedër University College, Albanija
- dr. Ada Guven, Bedër University College, Albanija
- Ana Gavran Lulić, mag. iur., pred., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- Danijela Romić, univ. spec. admin. publ., v. pred., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- Iva Ižaković, mag. iur., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- Tatjana Ivić Lovrinović, mag. educ. philol. croat.
- Marija Tot
- Igor Bilandžić



## SADRŽAJ

PREDGOVOR..... 13

***Klara Babić***

NADLEŽNOSTI I OVLASTI KOMUNALNIH REDARA  
JURISDICTION AND AUTHORITIES OF MUNICIPAL INSPECTORS ..... 14

***Siniša Bilić, Zvonimir Filipović***

MOTIVACIJA I NAGRAĐIVANJE ZAPOSLENIH U JAVNOJ UPRAVI  
MOTIVATION AND REWARDING OF EMPLOYEES IN PUBLIC  
ADMINISTRATION ..... 24

***Biljana Činčurak Erceg***

INSPEKTORI I NJIHOVA ULOGA U PROVOĐENJU INSPEKCIJSKOG NADZORA NA  
UNUTARNJIM VODAMA  
INSPECTORS AND THEIR ROLE IN THE IMPLEMENTATION OF INLAND WATER  
INSPECTION SUPERVISION..... 35

***Mirza Čaušević***

PRAVNI ASPEKTI JAVNE UPRAVE U PROCESU INTEGRACIJE BOSNE I  
HERCEGOVINE U EUROPSKU UNIJU  
LEGAL ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE PROCESS OF  
INTEGRATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA INTO THE EUROPEAN  
UNION ..... 46

***Dražen Ćučić***

UTJECAJ ČLANSTVA U EUROPSKOJ UNIJI NA SEKTOR JAVNE UPRAVE U  
REPUBLICI HRVATSKOJ  
THE IMPACT OF EUROPEAN UNION MEMBERSHIP ON THE PUBLIC  
ADMINISTRATION SECTOR IN THE REPUBLIC OF CROATIA..... 56

***Armando Demark***

ODGOVORNOST DRŽAVE ZA ŠTETU KAO OSTVARENJE NAČELA  
ODGOVORNOSTI UPRAVE  
THE LIABILITY OF THE STATE FOR DAMAGE AS A REALIZATION OF THE  
PRINCIPLE OF ACCOUNTABILITY OF PUBLIC ADMINISTRATION..... 70

***Suzana Dikonić***

UNAPRJEĐENJE UČINKOVITOSTI JAVNE UPRAVE KROZ NACIONALNI PLAN  
OPRAVKA I OTPORNOSTI 2021.-2026.  
IMPROVING THE EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION THROUGH THE  
NATIONAL RECOVERY AND RESILIENCE PLAN 2021-2026 ..... 83

***Edin Djedović***

NASTANAK MODERNE UPRAVE SA ASPEKTA STATUSA GRAĐANA  
THE EMERGENCE OF MODERN ADMINISTRATION FROM THE ASPECT OF THE  
STATUS OF CITIZENS ..... 91

***Dana Dobrić Jambrović, Eva Ružić***

VAŽNOST UVOĐENJA KOMPETENCIJSKOG MODELA UPRAVLJANJA LJUDSKIM  
POTENCIJALIMA U HRVATSKU JAVNU UPRAVU  
THE IMPORTANCE OF IMPLEMENTING COMPETENCY MODEL IN HUMAN  
RESOURCES MANAGEMENT IN THE CROATIAN PUBLIC ADMINISTRATION ... 102

***Jelena Dujmović Bocka, Danijela Romić, Domagoj Garvanović***

POVIJESNO RAZMATRANJE RAZVOJA DRŽAVNE UPRAVE U REPUBLICI  
HRVATSKOJ – OSVRT NA LJUDSKE POTENCIJALE  
HISTORICAL CONSIDERATION OF THE DEVELOPMENT OF STATE  
ADMINISTRATION IN THE REPUBLIC OF CROATIA – REVIEW OF HUMAN  
POTENTIAL..... 114

***Fábián Adrián***

UPRAVNI SPOROVİ U MAĐARSKOJ  
ADMINISTRATIVE LITIGATION IN HUNGARY ..... 123

***Stjepan Gadžo***

POREZ NA PROMET NEKRETNINA U HRVATSKOJ: PLEDOAJE ZA NJEGOVO  
UKIDANJE ILI PREOBLIKOVANJE U „LOKALNI POREZ“  
REAL ESTATE TRANSFER TAX IN CROATIA: A PLEA FOR ITS ABOLITION OR  
TRANSFORMATION INTO A GENUINE „LOCAL TAX“ ..... 133

***Ana Gavran Lulić, Daša Panjaković Senjić, Iva Ižaković***

ZNAČENJE, KONCEPT I UTJECAJ UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA U  
JAVNOJ UPRAVI  
MEANING, CONCEPT AND IMPACT OF HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN  
PUBLIC ADMINISTRATION ..... 146

***Nives Gažo***

LOKALNI IZBORI KAO INSTRUMENT PARTICIPACIJE GRAĐANA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

LOCAL ELECTIONS AS AN INSTRUMENT OF CITIZENS' PARTICIPATION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT ..... 154

***Jelena Glavaš, Ivan Beletić-Tatić***

PRIMJENA NAČELA TRANSPRENTNOSTI I OTVORENOSTI NA PRIMJERU JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

APPLICATION OF THE PRINCIPLES OF TRANSPARENCY AND OPENNESS SHOWN ON THE EXAMPLE OF A LOCAL GOVERNMENT UNIT ..... 163

***Jasna Kolar, Željko Sudarić***

IZAZOVI UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA U HRVATSKOM ZAVODU ZA ZAPOŠLJAVANJE

CHALLENGES OF HUMAN POTENTIAL MANAGEMENT IN CROATIAN EMPLOYMENT SERVICE ..... 173

***Daglas Koraca, Saša Škrinjar***

ICT KAO ALAT ZA EFIKASNO UPRAVLJANJE I JAČANJE FINANCIJSKE POZICIJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

ICT AS A TOOL FOR EFFICIENT MANAGEMENT AND FINANCIAL STRENGTHENING OF THE LOCAL GOVERNMENT ..... 185

***Karolina Lalić, Stjepan Draganić, Petar Lalić***

UTJECAJ ULASKA REPUBLIKE HRVATSKE U SCHENGENSKI PROSTOR NA RAZVOJ PUTNIH ISPRAVA

THE IMPACT OF THE ACCESSION OF THE REPUBLIC OF CROATIA TO SCHENGEN AREA ON THE DEVELOPMENT OF TRAVEL DOCUMENTS ..... 196

***Sara Madžarov Matijević***

VAŽNOST ETIČNOG POSTUPANJA U TRGOVAČKIM DRUŠTVIMA U VLASNIŠTVU DRŽAVE

THE IMPORTANCE OF ETHICAL CONDUCT IN STATE-OWNED ENTERPRISES ..... 206

***Dalibor Marković, Vedran Gongeta, Stjepan Draganić***

PRIDRUŽIVANJE REPUBLIKE HRVATSKE SCHENGENSKOM PODRUČJU I ZAKONODAVNI OKVIR UPRAVLJANJA EUROPSKIM VANJSKIM GRANICAMA

ACCESSION OF THE REPUBLIC OF CROATIA TO SCHENGEN AND THE LEGISLATIVE FRAMEWORK FOR THE MANAGEMENT OF EU EXTERNAL BORDERS .....	219
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

***Ines Matić Matešković***

EVOLUCIJA PUČKIH TRIBUNA U OMBUDSMANE: IZAZOVI I PERSPEKTIVE U KONTROLI UPRAVE I UPRAVLJANJU LJUDSKIM POTENCIJALIMA EVOLUTION OF THE TRIBUNES OF THE PLEBS INTO OMBUDSMEN: CHALLENGES AND PERSPECTIVES IN THE CONTROL OF ADMINISTRATION AND HUMAN RESOURCE MANAGEMENT .....	227
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

***Sanja Mišević, Ana Đanić Čeko***

IZAZOVI SUSTAVA PLAĆA U JAVNIM SLUŽBAMA KROZ PRIZMU SUDSKIH SPOROVA S POSEBNIM OSVRTOM NA ZDRAVSTVO CHALLENGES OF THE PAY SYSTEM IN THE PUBLIC SERVICES THROUGH THE PRISM OF COURT DISPUTES WITH AN SPECIAL REFERENCE TO THE HEALTHCARE .....	238
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

***Marijana Mladenov, Sanja Škorić***

UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ODLUKA O ŽIVOTNOJ SREDINI: INTERAKCIJA IZMEĐU ARHUSKE KONVENCIJE I PRAVA EU PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL DECISION MAKING: INTERACTION BETWEEN AARHUS CONVENTION AND EU LAW .....	254
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

***Edin Mutapčić, Ervina Ibrahimović, Amra Nuhanović***

KOMPARATIVNA ANALIZA IZMJENA NAZIVA ULICA U BOSNI I HERCEGOVINI COMPARATIVE ANALYSIS OF STREET NAME CHANGES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA .....	263
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

***Iva Parenta***

POKRETANJE PREKRŠAJNOG POSTUPKA NAKON IZRICANJA MJERE ZABRANE OBAVLJANJA DJELATNOSTI U POSTUPKU INSPEKCIJSKOG NADZORA U SVJETLU NAČELA NE BIS IN IDEM THE OPENING OF MISDEMEANOUR PROCEEDINGS AFTER THE IMPOSITION OF A BAN ON ENGAGING IN BUSINESS ACTIVITIES IN LIGHT OF THE NE BIS IN IDEM PRINCIPLE.....	278
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

***Renata Perić, Emina Jerković***

INSTRUMENTI FINANCIRANJA KOMUNALNOG GOSPODARSTVA I UPRAVLJANJE  
ODVAJANJEM OTPADA

INSTRUMENTS OF FINANCING OF COMMUNAL MANAGEMENT AND  
MANAGEMENT OF WASTE SEPARATION ..... 292

***Ana-Marija Putrić***

ZAŠTITA POSEBNIH KATEGORIJA OSOBNIH PODATAKA NA PODRUČJU  
EUROPSKE UNIJE

PROTECTION OF SPECIAL CATEGORIES OF PERSONAL DATA IN THE AREA OF  
THE EUROPEAN UNION ..... 304

***Ivan Rančić, Sara Jurić-Paić, Sanja Veštić Mirčeta***

POSTOJANJE ETIČKOG KODEKSA SLUŽBENIKA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE  
(REGIONALNE) SAMOUPRAVE NA PODRUČJU ŠIBENSKO-KNINSKE ŽUPANIJE

THE EXISTENCE OF A CODE OF ETHICS FOR OFFICIALS OF LOCAL AND  
REGIONAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN THE AREA OF ŠIBENIK-KNIN  
COUNTY ..... 314

***Domagoj Rožac***

UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA U JAVNOJ UPRAVI S POSEBNIM  
OSVRTOM NA NJIHOVU FUNKCIJU, RAZVOJ I TEMELJNE MODELE

MANAGEMENT OF HUMAN POTENTIAL IN PUBLIC ADMINISTRATION WITH  
SPECIAL REFERENCE TO THEIR FUNCTION, DEVELOPMENT AND  
FUNDAMENTAL MODELS ..... 322

***Antonia Sekelez***

ULOGA UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA PRI ZAPOŠLJAVANJU  
SLUŽBENIKA U JEDINICAMA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE

THE ROLE OF HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN EMPLOYMENT OF  
OFFICIALS IN LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT UNITS..... 331

***Slobodan Stojanović***

ANALIZA PRORAČUNA ODABRANIH VELIKIH GRADOVA U REPUBLICI  
HRVATSKOJ

THE BUDGET ANALYSIS OF SELECTED LARGE CITIES IN THE REPUBLIC OF  
CROATIA ..... 340



***Paula Šamanić***

PREPORUKE ZA UNAPRJEĐENJE PROCJENE UČINAKA PROPISA U HRVATSKOJ  
 RECOMMENDATIONS FOR THE IMPROVEMENT OF REGULATORY IMPACT  
 ASSESSMENT IN CROATIA ..... 353

***Edina Šehrić, Admir Selesković***

NUŽNOST ORGANIZACIJSKIH PROMJENA U UPRAVI BOSNE I HERCEGOVINE I  
 NJIHOV UTICAJ NA PROFESIONALIZAM JAVNIH SLUŽBENIKA  
 THE NECESSITY OF ORGANIZATIONAL CHANGES IN THE ADMINISTRATION OF  
 BOSNIA AND HERZEGOVINA AND THEIR IMPACT ON THE PROFESSIONALISM OF  
 PUBLIC SERVANTS ..... 365

***Marina Šimić Karaula***

RAZVOJ LJUDSKIH POTENCIJALA U OKVIRU DIGITALIZACIJE JAVNE UPRAVE  
 DEVELOPMENT OF HUMAN RESOURCES UNDER THE DIGITISATION OF PUBLIC  
 ADMINISTRATION ..... 379

***Vladimir Šipovac, Dalibor Krstinić, Nenad Bingulac, Dejan Logarušić***

FINANSIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE U SKLADU SA EVROPSKOM POVELJOM  
 I ZAKONSKOM REGULATIVOM U REPUBLICI SRBIJI  
 LOCAL SELF-GOVERNMENT FINANCING IN ACCORDANCE WITH THE EUROPEAN  
 CHARTER AND LEGAL REGULATIONS IN THE REPUBLIC OF SERBIA ..... 389

***Milica Torbica***

UNAPREĐENJE RAZVOJA UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA KAO  
 STRATEŠKI CILJ REFORME JAVNE UPRAVE U REPUBLICI SRBIJI  
 IMPROVING THE DEVELOPMENT OF HUMAN POTENTIAL MANAGEMENT AS A  
 STRATEGIC OBJECTIVE OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN THE REPUBLIC  
 OF SERBIA ..... 398

***Marinko Đ. Učur***

KOLIKO IZMJENE I DOPUNE ZAKONA O RADU UTJEČU NA PRIMJENU ZAKONA O  
 DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA  
 HOW AMENDMENTS TO THE LABOR LAW AFFECT THE APPLICATION OF THE  
 LAW ON CIVIL SERVANTS ..... 407

***Aleksandra Vasilj***

UČINKOVITOM JAVNOM UPRAVOM DO UČINKOVITOG JAVNOG PROMETA  
 EFFICIENT PUBLIC ADMINISTRATION LEADS TO EFFICIENT PUBLIC  
 TRANSPORT ..... 419

***Sanja Veštić Mirčeta, Dragan Zlatović***

UPRAVNE KLINIKE KAO SPECIJALIZIRANE PRAVNE KLINIKE DE LEGE LATA I DE  
LEGE FERENDA

ADMINISTRATIVE CLINICS AS SPECIALIZED LEGAL CLINICS DE LEGE LATA AND  
DE LEGE FERENDA ..... 432

***Ferdinant Xhaferaj, Gentjan Skara***

ALBANSKA JAVNA UPRAVA U SVJETLU OTVARANJA PREGOVORA O  
PRISTUPANJU: IZAZOVI I PERSPEKTIVE

ALBANIAN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE LIGHT OF OPENING ACCESSION  
NEGOTIATIONS: CHALLENGES AND PERSPECTIVES ..... 443

***Sebastian Zieliński***

NESIGURNOST SUSTAVA ODGOVORNOSTI JAVNIH DUŽNOSNIKA KAO  
POSLEDICA DISPERZIRANOG SUSTAVA ODGOVORNOSTI – RAZMATRANJA  
UTEMELJENA NA POLJSKOM PRAVNOM SUSTAVU

UNCERTAINTY OF THE PUBLIC OFFICIALS' LIABILITY REGIME AS A  
CONSEQUENCE OF DISPERSED LIABILITY SYSTEM – CONSIDERATIONS BASED  
ON POLISH LEGAL SYSTEM ..... 455

***Jelena Žaja, Alen Lalić, Sara Jurić-Paić***

REFORMA RAČUNOVODSTVENOG SUSTAVA JAVNOG SEKTORA – USPOREDBA  
HRVATSKE S ODABRANIM ZEMLJAMA KANDIDATKINJAMA ZA ČLANSTVO U EU

PUBLIC SECTOR ACCOUNTING REFORM – COMPARISON OF CROATIA WITH  
SELECTED CANDIDATE COUNTRIES FOR EU MEMBERSHIP ..... 465

## PREDGOVOR

Poštovane/i,

13. Međunarodna znanstveno-stručna konferencija „Razvoj javne uprave“ održana je 1. i 2. lipnja 2023. godine na Otočkim Virovima. Konferencija je održana u suradnji Veleučilišta „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, Veleučilišta u Šibeniku, Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Pravnog fakulteta Univerziteta u Tuzli, Istarskog Veleučilišta, Sveučilišta BEDER iz Albanije, Državne škole za javnu upravu i Central and Eastern European Association for Public Administration, a pod pokroviteljstvom Ministarstva pravosuđa i uprave Republike Hrvatske te medijskim pokroviteljstvom Novog informatora.

Središnja tema Konferencije, „Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi“, okupila je veliki broj sudionika iz zemlje i inozemstva koji su u svojim izlaganjima i radovima promišljali o razvoju, motivaciji i upravljanju ljudskim resursima u javnom sektoru, a s konačnim ciljem poboljšanja usluge javne uprave.

Prvog dana Konferencije upriličena su plenarna izlaganja – Joanne Wegner, dr. hab., sa Sveučilišta Lodz u Poljskoj s temom „Do We Really Need a Civil Service in a Democratic State? – a Polish Perspective“, Daria Đerđe, redovitog profesora u trajnom izboru Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci s temom „Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi – ključni čimbenik kvalitete pružanja javnih usluga“ te Edine Šehrić, docentice Pravnog fakulteta Univerziteta u Tuzli koja je izložila temu „Značaj pravila upravnog postupka u odlučivanju o upravnoj stvari i zaštiti procesnog položaja stranke u postupku“.

Drugog dana konferencije uslijedilo je izlaganje 42 recenzirana rada autora iz Republike Hrvatske, Mađarske, Poljske, Bosne i Hercegovine, Albanije i Srbije čime su obuhvaćene tematske cjeline: načela javne uprave, izazovi i perspektive javne uprave, učinkovito upravno sudovanje, reforma teritorijalnog ustroja Republike Hrvatske, elektroničko poslovanje javne uprave i javne informacije, funkcioniranje u europskom pravnom i ekonomskom prostoru, upravljanje lokalnom jedinicom, fiskalna decentralizacija i proračunsko pravo i financiranje javne uprave. Zbornik radova indeksiran je u bazi HeinOnline što potvrđuje rad i trud autora kao i samog organizatora.

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

U iščekivanju sljedeće Međunarodne konferencije,

Organizacijski odbor Konferencije  
Razvoj javne uprave 2023.

## NADLEŽNOSTI I OVLAŠTI KOMUNALNIH REDARA

### JURISDICTION AND AUTHORITIES OF MUNICIPAL INSPECTORS

**Klara Babić, mag. iur.**

Pravni fakultet, Sveučilište u Rijeci

e-mail: [kbabic@pravri.uniri.hr](mailto:kbabic@pravri.uniri.hr)

#### **Sažetak**

Komunalni sustav izuzetno je značajan za svakodnevni život građana. U Hrvatskoj, komunalni sustav uređen je Zakonom o komunalnom gospodarstvu koji regulira ustroj i pravilno funkcioniranje komunalnoga sustava, kao i obavljanje komunalnih djelatnosti. U jedinicama lokalne samouprave, komunalni redari, kao službenici tijela lokalne samouprave, obavljaju nadzor nad provedbom Zakona o komunalnom gospodarstvu. Međutim, neke nadležnosti komunalnih redara propisane su i Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama, Zakonom o građevinskoj inspekciji i drugim propisima. Slijedom navedenog, nadležnosti i ovlasti komunalnih redara, treba sagledati šire od analize Zakona o komunalnom gospodarstvu. Stoga, u radu se analiziraju nadležnosti i ovlasti komunalnih redara te ih se uspoređuje s inspekcijskim ovlastima propisanim Zakonom o sustavu državne uprave i Zakonom o Državnom inspektoratu. Ujedno, ukazuje se na nesustavno uređenje ovlasti komunalnih redara te na paralelizam nekih inspekcijskih ovlasti, koje su, između ostaloga, povjerene i nekim drugim inspektorima specijaliziranih inspekcija u Republici Hrvatskoj. U zaključku se daju prijedlozi za unaprijeđenje pravnoga sustava u svezi s obavljanjem poslova komunalnih redara.

**Ključne riječi:** *inspekcijski nadzor, komunalni redari, Zakon o komunalnom gospodarstvu, Zakon o državnom inspektoratu, lokalna samouprava.*

#### **Abstract**

The communal system is particularly important for the daily life of its citizens. In Croatia, communal system is governed by the Law on Communal Economy which regulates organization and proper functioning of the communal system, as well as the performance of communal activities. In Local government units, municipal inspectors, as officials of local government units' bodies, supervise the implementation of the Law on Communal Economy. However, some jurisdictions of municipal inspectors are also stipulated by the Law on Maritime Property and Sea Ports, the Law on Construction Inspection, and other regulations. As a result of the above, the jurisdiction and authority of municipal inspectors should be viewed more broadly than the analysis of the Law on Communal Economy. Therefore, the paper analyzes the jurisdiction and authorities of municipal inspectors and compares them with the inspection authorities prescribed by the Law on the State Administration System and the Law on the State Inspectorate. Simultaneously, it is pointing out the non-systematic arrangement of the authority of municipal inspectors and the parallelism of some inspection authorities, which, among other things, are entrusted to some other inspectors of specialized inspections in the Republic of Croatia. In conclusion, suggestions are made for improving the legal system in connection with the performance of municipal inspectors' work.

**Keywords:** *inspection authorities, municipal inspectors, Law on Communal Economy, Law on the State Inspectorate, local government units.*

## 1. UVOD

Komunalno redarstvo je služba koja je, prije svega, osnovana sa zadaćom nadzirati provođenje komunalnog reda. Međutim, komunalnom redarstvu zakonom su dodijeljene i neke druge ovlasti. Komunalni sustav, izuzetno značajan za svakodnevni život građana, u Hrvatskoj je uređen Zakonom o komunalnom gospodarstvu (dalje u tekstu: ZKG)<sup>1</sup> koji regulira ustroj i pravilno funkcioniranje komunalnoga sustava, kao i obavljanje komunalnih djelatnosti. ZKG, kao sistemski zakon, postavio je zakonski okvir za postupanje komunalnih redara, koji su jedinice lokalne samouprave, u pravilu, integrirale u vlastite odluke o komunalnom redu.

Sukladno odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>2</sup>, gradovi i općine, u okviru svoga samoupravnog djelokruga, obavljaju poslove lokalnog značaja, kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima. Među ovim poslovima, posebno se ističu poslovi koji se odnose na komunalno gospodarstvo. Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, radi pobližeg uređenja odnosa u komunalnom gospodarstvu, obvezno je donijeti opći akt – odluku o komunalnom redu (Antić, 2014: 334). Sadržaj odluke o komunalnom redu pobliže je propisan člankom 104. ZKG-a. Odluka o komunalnom redu donosi se prvenstveno u svrhu uređenja naselja te uspostave i održavanja komunalnog reda, a sadržaj odluke o komunalnom redu može se propisati i s više odluka (Sarvan, 2023).

Komunalni redari, službenici su jedinica lokalne samouprave, tj. općina i gradova, zaduženi za održavanje javnog reda i mira na području ovih jedinica. Njihov posao uključuje nadzor nad poštivanjem komunalnog reda, odnosno provođenje nadzora nad postupanjem građana i poslovnih subjekata, kako bi se osiguralo da se pridržavaju pravila koja su propisana prvenstveno zakonima i odlukom o komunalnom redu. Točnije, komunalni redari zaduženi su za nadzor nad provedbom odluke o komunalnom redu i drugih propisa, donesenih na temelju ZKG-a na prostoru grada odnosno općine (Antić, 2008).

Kako su komunalni redari uvedeni temeljem ZKG-a, na neki način, ovaj Zakon možemo smatrati sistemskim zakonom, kojim su nadležnosti i ovlasti komunalnih redara prvenstveno uređeni. Međutim, komunalnim redarima, određene ovlasti i dužnosti, povjerene su i zakonima koji uređuju pojedina upravna područja. U radu će se analizirati na koji su način nadležnosti i ovlasti komunalnih redara uređeni u ZKG-u te u posebnim upravnim područjima gradnje i prostornog uređenja te korištenja pomorskog dobra. Razmotrit će se jesu li odredbe o ovlastima komunalnih redara u posebnim upravnim područjima potpune i usklađene sa sistemskim ZKG-om te je li nadležnost komunalnih redara precizno razdijeljena u odnosu na nadležnost inspeksijskih službi, koje djeluju u ovim područjima. Na taj način, utvrdit će se jesu li nadležnosti i ovlasti komunalnih redara u posebnim upravnim područjima jasno normativno određene te treba li s ciljem, stvaranja sustavnog i jasnog pravnog sustava, ove odredbe u budućnosti novelirati.

---

<sup>1</sup> Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine, br. 68/18, 110/18 i 32/20 (dalje u tekstu: ZKG).

<sup>2</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 36/09, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 123/17, 98/19 i 144/20, članak 19.

## 2. NADLEŽNOSTI I OVLAŠTI KOMUNALNIH REDARA U PODRUČJU KOMUNALNOG GOSPODARSTVA

ZKG, temeljeni je zakon koji se primjenjuje na nadležnosti i ovlasti komunalnih redara. Točnije, člankom 109., ZKG ovlašćuje komunalnog redara, kao službenika nekog upravnog tijela, da primarno obavlja poslove nadzora na temelju tog istog Zakona. Ovo je posebno naglašeno odredbom prema kojoj komunalni redari imaju ovlasti obavljanja nadzora propisane ovim Zakonom, ali i odlukom o komunalnom redu, kao temeljnim općim aktom kojim se uređuje uređenje naselja te uspostava i održavanje komunalnog reda. Međutim, ovim istim člankom, otvorena je mogućnost da se zadaće komunalnih redara prošire i posebnim zakonima, tj. zakonima koji uređuju pojedina upravna područja. Iz toga proizlazi kako je već zakonodavac prepoznao važnost uloge komunalnih redara ne samo u sustavu komunalnog gospodarstva, već i šire.

ZKG detaljno propisuje ovlasti komunalnih redara jedino u obavljanju nadzora nad provedbom odluke o komunalnom redu. U obavljanju ove zadaće, komunalni redar ovlašten je zatražiti i pregledati isprave (osobne iskaznice, putovnice, izvode iz sudskog registra i sl.) na temelju kojih može utvrditi identitet stranke odnosno zakonskog zastupnika stranke, kao i drugih osoba nazočnih prilikom nadzora; uzimati izjave od odgovornih osoba radi pribavljanja dokaza o činjenicama koje se ne mogu izravno utvrditi, kao i od drugih osoba nazočnih prilikom nadzora; zatražiti pisanim putem od stranke točne i potpune podatke i dokumentaciju potrebnu u nadzoru; prikupljati dokaze i utvrđivati činjenično stanje na vizualni i drugi odgovarajući način (fotografiranjem, snimanjem kamerom, videozapisom i sl.); te obavljati i druge radnje u svrhu provedbe nadzora. Ovaj Zakon, također, propisuje kako je komunalni redar, provodeći nadzor nad provedbom odluke o komunalnom redu, ovlašten i obvezan rješenjem, ili na drugi propisani način, narediti fizičkim i pravnim osobama mjere za održavanje komunalnog reda propisane odlukom o komunalnom redu odnosno druge mjere propisane zakonom, ali i kako je na njegovu inicijativu, upravno tijelo u kojemu je zaposlen, obvezno podnijeti optužni prijedlog za prekršaj propisan ovim Zakonom ili odlukom o komunalnom redu, koje je komunalni redar utvrdio u provedbi nadzora ZKG, članak 112.).

Važno je primijetiti kako sam ZKG, unatoč taksativnom propisivanju ovlasti komunalnoga redara u provedbi nadzora nad provedbom odluke o komunalnom redu, ipak otvara prostor poduzimanju „drugih radnji u svrhu provedbe nadzora“ (ZKG, članak 12. stavak 1. točka 5.). Naravno, iako nije izričito propisano, za zaključiti je kako komunalni redar ne smije poduzimati bilo koje radnje i određivati bilo koje mjere, već samo one koje su nužne i doprinose ostvarenju cilja prilikom obavljanja nadzora. Isto tako, ZKG ne daje precizan odgovor na pitanje koje su to radnje, ali uzevši u obzir članak 3. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku za zaključiti je kako komunalni redar uvijek treba na odgovarajući način primjenjivati odredbe ovoga Zakona, koji postavlja osnovna pravila na temelju kojih javnopravna tijela, u okviru djelokruga utvrđenog zakonom, postupaju i rješavaju upravne stvari.<sup>3</sup> One će se, u pravilu, razlikovati u svakoj upravnoj stvari i ovisit će o okolnostima vezanima za provedbu nadzora nad specifičnim predmetom nadzora. Ovu odredbu, komunalni redar ne smije tumačiti ekstenzivno, kako ne bi

---

<sup>3</sup> Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine br. 47/09 i 110/21, članak 3. stavak 2. (dalje u tekstu: ZUP).

došlo do zlouporabe njegovih ovlasti, ali niti restriktivno, jer neće biti u mogućnosti obaviti zakonom povjerenu zadaću provedbe nadzora nad primjenom odluke o komunalnom redu.<sup>4</sup>

Nadalje, ZKG komunalnim redarima propisuje pravo i obvezu donijeti rješenje kojim će fizičkim i pravnim osobama narediti poduzimanje neke mjere za održavanje komunalnog reda.<sup>5</sup> Ako utvrdi povredu propisa čije izvršenje je ovlašten nadzirati, komunalni redar obavezan je po službenoj dužnosti pokrenuti upravni postupak i narediti odgovarajuće mjere u skladu s odlukom o komunalnom redu ili posebnim propisom. Kako komunalni redar mjere određuje rješenjem, s ciljem donošenja takvoga rješenja on treba provesti upravni postupak. Dakle, komunalni redar najprije treba utvrditi kako je pojedina osoba prekršila konkretnu odredbu odluke o komunalnom redu u jedinici lokalne samouprave, utvrditi činjenično stanje iz kojega nedvojbeno proizlazi povreda neke odredbe odluke o komunalnome redu te kako je upravo osoba kojoj se rješenjem izriče mjera počinitelj takve povrede te konačno, mora donijeti upravni akt u obliku i sa sadržajem propisanim Zakonom o općem upravnom postupku. To znači da se pri izricanju mjera za održavanje komunalnoga reda komunalni redar javlja u ulozi službene osobe javnopravnoga tijela, koje rješenjem rješava upravnu stvar u upravnom postupku.<sup>6</sup> On treba utvrditi relevantne činjenice te temeljem tako utvrđenog činjeničnog stanja procijeniti je li došlo do povrede zakonskih odredaba ili odredaba odluke o komunalnom redu. Tako, primjerice, kada komunalni redar utvrdi povredu odredbi o korištenju javnih površina, odnosno utvrdi nezakonito postavljanje različitih objekata na javnu površinu, može kao mjeru narediti uklanjanje tog objekta. Međutim, izricanje ove mjere ne isključuje drugu vrstu odgovornosti, npr. kaznenu odgovornost (Ivanović, 2016). Ako komunalni redar utvrdi da nije povrijeđen propis čije izvršenje je ovlašten nadzirati, pa stoga nema uvjeta za pokretanje upravnog postupka, pisanim putem će o tome obavijestiti poznatog prijavitelja u roku od osam dana od dana utvrđenja činjeničnog stanja (ZKG, članak 114.).

<sup>4</sup> O važnosti pravilnog tumačenja odredbi govori i Đerđa, Dario, Sudske odluke u upravnom sporu - pozitivno i buduće pravno uređenje, Zbornik Pravnog fakulteta Rijeka, 2010., str. 464.

<sup>5</sup> Mjere za održavanje komunalnog reda propisane odlukom o komunalnom redu. Komunalni redar mjeru naređuje rješenjem osobi koja je povrijedila neku odredbu odluke o komunalnom redu ili osobi koja je obvezna otkloniti utvrđenu povredu. Ako se takva osoba ne može utvrditi, rješenje se donosi protiv nepoznate osobe.

<sup>6</sup> Valja naglasiti kako odredbe ZKG- a o ovlastima i postupku koji je obavezan provoditi komunalni redar u nekim pitanjima odstupa od temeljnih rješenja Zakona o općem upravnom postupku. Ono što je važno spomenuti u kontekstu ovlasti donošenja rješenja jest članak 116. stavak 3. ZKG-a, prema kojem, ako komunalni redar utvrdi povredu propisa čije izvršenje je ovlašten nadzirati, može donijeti rješenje i bez saslušanja stranke. Navedena odredba predstavlja odstupanje od temeljnog pravila postavljenoga Zakonom o općem upravnom postupku, prema kojem se u postupku stranci mora omogućiti izjašnjavanje o svim činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima važnim za rješavanje upravne stvari te da se bez prethodnog izjašnjavanja stranke postupak može provesti samo ako se usvaja zahtjev stranke ili ako odluka u postupku nema negativan učinak na pravne interese stranke ili kad je tako propisano zakonom. Naime, nerijetko u provedbi nadzora, komunalni redari zateknu već počinjenu radnju koja predstavlja povredu komunalnog reda, a da stranka koja je počinila takvu radnju nije nazočna prilikom utvrđivanja činjeničnog stanja. (Sarvan, 2019). Konačno, u svezi s određivanjem mjera rješenjem, važno je naglasiti kako je ZKG stranci podijeljeno pravo izjavljivanja žalbe protiv rješenja komunalnog redara, međutim, ova žalba ne odgađa izvršenje rješenja. Navedeno je, također, iznimka od temeljnih pravila općeg upravnog postupka u hrvatskoj, koja utvrđuju odgovorni učinak žalbe protiv rješenja koje se osporava. Upravo stoga je izvršenju rješenja kojim se pojedincu utvrđuje neka mjera sukladno ZKG potrebno pristupiti s još više opreza, jer odsustvo odgovornog učinka žalbe izlaže prava stranke povećanom riziku od ugroze (Ivanović, 2011).

Konačno, komunalni redari pri obavljanju nadzora nad povredom odluke o komunalnom redu vode računa i o eventualnom počinjenju prekršaja. Prekršaji i prekršajnopravne sankcije<sup>7</sup> također se propisuju zakonom ili odlukama jedinica lokalne samouprave. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu propisivati prekršaje i prekršajnopravne sankcije samo za povrede propisa koje ona donose na temelju svoje nadležnosti utvrđene Ustavom i zakonom.<sup>8</sup> Ako komunalni redar posumnja kako je neka osoba počinila prekršaj propisan zakonom ili odlukom jedinice lokalne samouprave obavezan je inicirati pokretanje prekršajnog postupka, na način da upravno tijelo u kojemu je zaposlen podnese optužni prijedlog.

No, iako ZKG propisuje konkretne ovlasti komunalnih redara u nadziranju provođenja odluke o komunalnom redu, on također proširuje ulogu komunalnih redara i izvan spomenute temeljne ovlasti. Proširena uloga proizlazi iz činjenice da ZKG jasno upućuje na zakone koji uređuju pojedino upravno područje, a koji detaljnije uređuju, ili od kojih se pak očekuje da detaljnije uređuju, posebne ovlasti komunalnih redara kojima se služe u obavljanju poslova u tom posebnom upravnom području.

### **3. NADLEŽNOSTI I OVLAŠTI KOMUNALNIH REDARA U POSEBNIM UPRAVNIM PODRUČJIMA**

Kao što je prethodno naglašeno, nadležnosti i ovlasti komunalnih redara propisani su, ne samo ZKG-om, već i drugim zakonima koji uređuju pojedino upravno područje. Tome je tako jer je komunalno redarstvo, za razliku od, primjerice, prometnog redarstva, služba koja postupi u različitim upravnim područjima. S obzirom na široki spektar mogućih postupanja, izazovno je nabrojiti sve propise u kojima je utvrđena njihova nadležnost i utvrditi način na koji oni u konkretnom slučaju mogu postupiti (Ivanović, 2016). Stoga, iako se ZKG-om uređuje tek neznatno više od načelnih pitanja koja se odnose na ovlasti komunalnih redara u području provedbe nadzora nad provedbom odluke o komunalnom redu, drugi zakoni koji uređuju pojedino upravno područje, propisuju specifične nadležnosti i ovlasti koje komunalni redari imaju u obavljanju poslova propisanih tim, posebnim zakonima.<sup>9</sup>

Specifične nadležnosti komunalnih redara susreću se u području gradnje i prostornoga uređenja. Ovdje, poslove inspeksijskog nadzora obavljaju građevinski inspektori, zaposleni u Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, te komunalni redari. Sukladno Zakonu o građevinskoj inspekciji (dalje u tekstu: ZGI), građevinski inspektor obavlja inspeksijski nadzor građenja, provedbe stručnog nadzora građenja, održavanja i uporabe građevina, osim građevina čije građenje nadzire upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za poslove komunalnog gospodarstva, odnosno jedinstveni upravni odjel na čijem se području gradi, odnosno provodi zahvat u prostoru. S druge strane, upravno tijelo obavlja

---

<sup>7</sup> „Odlukom o komunalnom redu propisuju se, između ostaloga, kaznene odredbe za prekršaje protiv komunalnog reda. Kazne za povrede komunalnog reda propisuju se sukladno odredbama zakona koji uređuje opći dio prekršajnog prava, tj. dio koji važi za sve prekršaje“ (Antić, 2008: 63).

<sup>8</sup> Prekršajni zakon, Narodne novine br. 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22, članak 2. i 3.

<sup>9</sup> U te svrhe, korisno je primjenjivati, primjerice, Priručnik „Komunalni redar“, Aškić i suradnici (2020.), Zagreb, Udruga gradova. Bilo bi dobro kada bi se, priručnici takve vrste, redovito obnavljali i ažurirali sukladno zakonskim promjena, a radi lakšeg praćenja od strane komunalnih redara. S obzirom na mnogobrojne propise koji uređuju raznovrsne ovlasti komunalnih redara, njihov rad olakšava kada se svi oni nalaze na jednom mjestu.



nadzor građenja i provedbe zahvata u prostoru koji nisu građenje, tj. obavlja nadzor u vezi s građenjem i izvođenjem radova koji se prema posebnom propisu kojim se uređuje gradnja grade, odnosno izvode na temelju rješenja koje se donosi na temelju propisa kojima se uređuje komunalno gospodarstvo te koje se izvodi bez građevinske dozvole, glavnog projekta, odnosno drugog akta.<sup>10</sup> Ovaj Zakon detaljno propisuje predmet nadzora koje obavlja upravno tijelo precizirajući kako ono obavlja poslove nadzora u vezi s: uklanjanjem ruševina zgrada; otklanjanjem oštećenja pročelja i pokrova postojeće zgrade koji nisu nosiva konstrukcija; provedbom zahvata u prostoru koji nisu građenje, osim rudarskih radova; dovršenjem zgrade u pogledu vanjskog izgleda i uređenja građevne čestice u skladu s građevinskom dozvolom; provedbom odluke o privremenoj zabrani izvođenja radova koju predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi na temelju posebnog zakona kojim se uređuje gradnja; i izlaganjem energetske certifikata.<sup>11</sup>

Poslove nadzora koje obavlja upravno tijelo provode komunalni redari. U provedbi nadzora komunalni redar je ovlašten utvrditi zakonitost građenja i provedbe zahvata u prostoru koji nisu građenje te narediti mjere propisane ovim Zakonom. U provedbi nadzora komunalni redar je ovlašten: zatražiti i pregledati isprave (osobna iskaznica, putovnica i sl.), na temelju kojih može utvrditi identitet stranke, kao i drugih osoba nazočnih nadzoru; ući na građevnu česticu, odnosno pripadajuće zemljište zgrade ili druge građevine, gradilište, privremeno gradilište, šumska, poljoprivredna i druga zemljišta, bez obzira na njihovu namjenu, te ih pregledati; narediti investitoru, odnosno vlasniku da u nužnom opsegu odstrani drveće, drugo raslinje, životinje i druge stvari ako ometaju obavljanje pregleda; uzimati izjave od odgovornih osoba radi pribavljanja dokaza o činjenicama koje se ne mogu izravno utvrditi, kao i od drugih osoba nazočnih nadzoru; zatražiti pisanim putem od stranke točne i potpune podatke i dokumentaciju potrebnu u nadzoru; prikupljati dokaze i utvrđivati činjenično stanje na vizualni i drugi odgovarajući način (fotografiranjem, snimanjem kamerom, videozapisom i sl.); te obavljati i druge radnje u svrhu provedbe nadzora (ZGI, članak 43). Ako komunalni redar u nadzoru utvrdi povredu propisa kojima se uređuje gradnja ili prostorno uređenje u dijelu u kojem je iste obvezan nadzirati ima pravo i obvezu podnijeti optužni prijedlog, odnosno kaznenu prijavu (ZGI, članak 44. stavak 2.). Kako bi komunalni redari, u provedbi ovoga nadzora, mogli jednostavno i učinkovito obavljati svoju dužnost javnopravna tijela i stranke obvezne su komunalnom redaru, bez naknade za rad i troškove, u roku koji im odredi, omogućiti provedbu nadzora i osigurati uvjete za neometan rad u okviru ovlaštenja propisanih Zakonom, a policija je obvezna, sukladno svojim ovlastima, pružiti pomoć upravnom tijelu, ako se prilikom nadzora ili izvršenja rješenja pruži otpor ili se isti osnovano očekuje (ZGI, članak 45. i 46.). ZGI, ujedno je, precizno propisuje postupak nadzora komunalnih redara. Kada komunalni redar utvrdi povredu propisa čije izvršenje je ovlašten nadzirati, obvezan je po službenoj dužnosti pokrenuti upravni postupak i narediti odgovarajuće mjere u skladu sa ZGI. Kada komunalni redar utvrdi

<sup>10</sup> „Cilj je izvršene podjele ovlasti u postupanju između građevinskih inspektora i komunalnih redara, povećanje učinkovitosti nadzora sprječavanja bespravne gradnje“ (Grull, 2014). „S obzirom na općepoznate probleme nedovoljnog broja građevinskih inspektora, opće raširene bespravne gradnje koja u priobalju ima alarmantne razmjere i povremene akcije resornog ministarstva u legalizaciji bespravno izgrađenih objekata, iznimno je bitno da komunalno redarstvo aktivno i kontinuirano koristi svoje ovlasti u prevenciji i ublažavanju raširenosti bespravne gradnje,“ (Šćulac, 2022:48).

<sup>11</sup> Zakon o građevinskoj inspekciji, Narodne novine br. 153/13 i 115/18, članak 2. (dalje u tekstu: ZGI).

da nije povrijeđen propis pa stoga nema uvjeta za pokretanje upravnog postupka, pisanim putem će o tome obavijestiti poznatog prijavitelja u roku od osam dana od dana utvrđenja činjeničnog stanja (ZGI, članak 47.). Komunalni redar rješenjem naređuje investitoru, vlasniku građevine odnosno drugoj stranci mjere propisane ovim Zakonom. Ako se investitor odnosno vlasnik ne mogu utvrditi, rješenje se donosi protiv nepoznate osobe. Mjere koje komunalni redar može odrediti strankama u provedbi nadzora također su taksativno propisane ZGI. On rješenjem može strankama naložiti: uklanjanje ruševine zgrade; otklanjanje oštećenja pročelja i pokrova postojeće zgrade koja nisu nosiva konstrukcija; uklanjanje građevine; usklađivanje provedbe zahvata u prostoru koji nije građenje; uklanjanje zahvata u prostoru koji nije građenje; privremenu obustavu izvođenja radova; dovršenje vanjskog izgleda zgrade ili izlaganje energetske certifikata (ZGI, članak 51.).

Razvidno je kako ZGI precizno propisuje nadležnosti i ovlasti komunalnih redara u području gradnje i prostornoga uređenja. Ovim Zakonom, detaljno su propisane ovlasti postupanja komunalnih redara u obavljanju nadzora građenja i provedbe zahvata u prostoru koji nisu građenje. Taksativno su propisane ovlasti komunalnih redara pri obavljanju ovog nadzora, upućuje se na postupak izdavanja rješenja te su precizno propisane mjere koje komunalni redar može izreći strankama u postupku. Naravno, za sva pitanja postupka donošenja rješenja zbog kršenja odredbi o građenju, komunalni redar treba postupati sukladno Zakonu o općem upravnom postupku, koji se primjenjuje supsidijarno. Također, ovim je Zakonom precizno postavljena razdioba nadležnosti građevinskih inspektora i komunalnih redara.

Nadležnost komunalnih redara utvrđena je i Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama (dalje u tekstu: ZPDML).<sup>12</sup> Ovaj Zakon propisuje da o redovnom upravljanju pomorskim dobrom vodi brigu jedinica lokalne samouprave. Redovno upravljanje pomorskim dobrom smatra se briga o zaštiti i održavanju pomorskog dobra u općoj upotrebi, a obavlja se sukladno godišnjem planu koji donosi jedinica lokalne samouprave (ZPDML, članak 11.). Takav plan sadrži plan redovnog upravljanja, kojim se planiraju sanacije nastalih manjih oštećenja na pomorskom dobru te održavanje komunalnog reda na pomorskom dobru, sukladno odlukama o komunalnom redu tijela jedinice lokalne samouprave kojoj je pomorsko dobro povjereno na brigu, zaštitu i redovno upravljanje, a koje ta tijela donose u skladu s propisima kojima se uređuje komunalno gospodarstvo.<sup>13</sup>

ZPDML ne propisuje kako o zakonitom i pravilnom korištenju dijela pomorskog dobra u općoj upotrebi, koje se nalazi na području jedinice lokalne samouprave, brigu vode komunalni redari. Međutim, unutar jedinice lokalne samouprave ne postoje druga sistematizirana radna mjesta koja bi vodila računa o zaštiti ovog vrijednog resursa koji se nalazi na njihovom području. Štoviše, ovim Zakonom nisu utvrđene nikakve posebne ovlasti i odgovornosti komunalnih redara, pa se postavlja pitanje, trebaju li komunalni redari, pri vođenju brige o zaštiti i održavanju pomorskog dobra u općoj upotrebi, postupati sukladno odredbama ZKG-a, Zakona o općem upravnom postupku ili kojeg trećeg zakona? Moglo bi se zaključiti kako komunalni

---

<sup>12</sup> Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16 i 98/19, članak 111. (dalje u tekstu: ZPDML).

<sup>13</sup> Dostupno na mrežnoj stranici projekta „Pomorsko je dobro“ <https://www.pomorskodobro.dalmacija.hr/u-fokusu/detalj/nadleznost-komunalnih-redara-na-pomorskom-dobru>, na dan 13. travnja 2023.

redari pri vođenju brige o zaštiti i održavanju pomorskog dobra u općoj upotrebi, samo analogno mogu primjenjivati ovlasti propisane ZKG jer su im one specifično podijeljene za provedbu nadzora nad provedbom odluke o komunalnom redu. Također, za zaključiti je kako, pri provedbi ovih aktivnosti, nisu ovlašteni postupati niti po Zakonu o Državnom inspektoratu<sup>14</sup>, koji uređuje ustrojstvo Državnog inspektorata, upravljanje, uvjete za obavljanje inspeksijskih poslova iz djelokruga Državnog inspektorata, dužnosti i ovlasti inspektora u svrhu zaštite javnog interesa i javnozdravstvenog interesa u provedbi propisa te prekršajnu odgovornost. Dakle, prema odredbama ovoga Zakona, postupati trebaju isključivo inspektori Državnog inspektorata Republike Hrvatske, a ne i komunalni redari. Stoga, može se ustvrditi kako komunalni redari, u vođenju brige o zaštiti i održavanju pomorskog dobra, trebaju postupati uz odgovarajuću primjenu odredbi Zakona o općem upravnom postupku, kao temeljnog upravno postupovnog zakona (ZUP, članak 3. stavak 2.).

U svezi s postupanjem komunalnih redara pri vođenju brige o zaštiti i održavanju pomorskog dobra, treba upozoriti na još jedno otvoreno pitanje. Poslovi inspekcije pomorskog dobra obuhvaćaju osobito: nadzor nad stanjem objekata na pomorskom dobru; nadzor nad održavanjem reda u luci; nadzor nad korištenjem, upotrebom i gradnjom na pomorskom dobru, u pogledu udovoljavanja uvjetima iz odluke i ugovora o dodjeli koncesije; nadzor nad obavljanjem djelatnosti na pomorskom dobru, u pogledu udovoljavanja uvjetima iz odluke i ugovora o dodjeli koncesije; te nadzor nad općom upotrebom pomorskog dobra (ZPDML, članak 96.). Provedba inspeksijskog nadzora, povjerena je inspektorima pomorskog dobra Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture, koji su državni službenici zaposleni u ovome Ministarstvu, s inspeksijskim ovlaštenjima. Temeljem odredbi ovoga Zakona, oni su ovlašteni pregledati zgrade, izvođenje radova, poslovne i druge prostorije i prostore, luke, sredstva rada, plovila, poslovne knjige i poslovnu dokumentaciju te ugovore radi uvida u korištenje pomorskog dobra i obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru, ali i u postupku nadzora zatražiti i pregledati isprave na temelju kojih se može utvrditi identitet osobe (osobna iskaznica, putovnica i sl.), a osobe koje podliježu nadzoru dužne su na zahtjev inspektora dati mu takvu ispravu na uvid, uzimati izjave od predstavnika nadziranih pravnih i fizičkih osoba, te svjedoka (ZPDML, članak 97.). Iz ovoga Zakona jasno proizlazi kako je nadzor nad općom upotrebom pomorskog dobra povjeren inspektorima pomorskog dobra, dok je istim zakonom propisano kako o dijelu pomorskog dobra u općoj upotrebi koje se nalazi na području jedinice lokalne samouprave vodi brigu o zaštiti i održava ova jedinica, tj. komunalni redari. Time jasno proizlazi normativna pogreška koja u praksi dovodi do paralelizma nadležnosti komunalnih redara i inspektora pomorskog dobra na pomorskom dobru u općoj upotrebi. „Razgraničenje nadležnosti komunalnog redarstva kao tijela jedinice lokalne samouprave i inspeksijskih službi, kao tijela državne uprave, u praksi može stvoriti određene probleme, ako se općim aktima jedinice lokalne samouprave, pravni odnosi ne urede u skladu sa zakonom i drugim posebnim propisima“ (Antić, 2008:135). Potrebno je razlučiti navedene nadležnosti, koje će proizlaziti iz jasnih i čvrstih pravnih osnova, kako bi se suzbio postojeći sukob nadležnosti.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Zakon o državnom inspektoratu, Narodne novine br. 115/18 i 117/21.

<sup>15</sup> U prilog činjenici da nepostojanje jasnog razgraničenja ovlasti dovodi do konfuzije i neslaganja u tumačenju zakonskih ovlasti, ide i sudska praksa, primjerice, presuda Visokog upravnog suda RH, Us-10215/2009-8 od 28.03.2012. Tužitelj u tužbi navodi da prema mišljenju Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, uklanjanje

#### 4. ZAKLJUČAK

Iako komunalno redarstvo nije novina u hrvatskom pravnom sustavu, i dalje postoje otvorena pitanja i određene dvojbe oko nadležnosti, ovlasti i postupanja komunalnih redara. To za posljedicu može imati brojne sporove i nezadovoljstvo građana. S obzirom da je služba komunalnog redarstva uvedena temeljem ZKG-a, može se reći kako je ovaj Zakon sistemski zakon, kojim su nadležnosti i ovlasti komunalnih redara prvenstveno uređeni. Međutim, komunalnim redarima, određene nadležnosti i ovlasti povjerene su i zakonima koji uređuju pojedina upravna područja, poput ZGI i ZPDML.

Nakon što se u radu analiziralo na koji su način nadležnosti i ovlasti komunalnih redara uređeni u posebnim upravnim područjima gradnje, prostornog uređenja i korištenja pomorskog dobra, autor dolazi do zaključka kako je ZGI primjer dobrog i kvalitetnog normativnog uređenja nadležnosti i ovlasti komunalnih redara. Njime su precizno propisane ovlasti komunalnih redara, određen je predmet njihovog nadzora, upućuje se na postupak donošenja rješenja te su određene mjere koje može izricati strankama u postupku. Također, jasno je razlučena nadležnost komunalnih redara u odnosu na nadležnost građevinskih inspektora, a koja nije propisana ZKG-om. ZGI je primjer uspješnog zakonodavnog rješenja u Hrvatskoj, koji može poslužiti kao podloga i za ostala posebna upravna područja koja utvrđuju nadležnosti i posebne ovlasti komunalnih redara.

S druge strane, ZPDML ne propisuje ovlasti komunalnih redara niti postavlja jasnu granicu između nadležnosti ovih redara i inspektora pomorskog dobra. Radi se o normativnoj pogrešci koja u praksi dovodi do paralelizma nadležnosti komunalnih redara i inspektora pomorskog dobra u obavljanju nadzora na pomorskom dobru u općoj upotrebi. Upravo zbog nepostojanja jasne osnove, na temelju koje je predviđeno njihovo djelovanje, pojavljuje se preklapanje nadležnosti i ovlasti ovih službenika. Posljedično, dolazi do nepovjerenja u sustav te pravne nesigurnosti građana, ali i samih komunalnih redara i inspektora iz razloga što, postupajući u svome radu, moraju znati na temelju koje osnove su nadležni i ovlašteni postupati, bilo to iz odluke o komunalnom redu, ZKG-a ili ZPDML-a.

Važan dio te problematike jest što se ZKG zadržava na načelnim ovlastima komunalnih redara, koje proizlaze samo iz odluke o komunalnom redu. S druge strane, zakonima koji uređuju pojedina upravna područja, detaljnije su, ili bi pak trebale biti, uređene ovlasti komunalnih redara u nekom upravnom području. Upravo u tim situacijama, kada su redaru dane ovlasti na temelju posebnog zakona, one trebaju biti jasne i konkretne. Tada, posebni zakon, poput ZPDML-a, temeljni je, a često i jedini, izvor postupanja komunalnih redara.

Konačno, autor zaključuje kako su se nadležnosti i ovlasti komunalnih redara znatno proširile od osnutka ove službe, umanjujući pritom pritisak na inspektore u posebnim upravnim područjima. Komunalni redari, esencijalni su dio svake jedinice lokalne samouprave, a suočeni

---

štanova i montažnih objekata s pomorskog dobra kao dio redovnog upravljanja pomorskim dobrom prema ZPDML-u, u nadležnosti je jedinice lokalne samouprave. Takvo je mišljenje izrazilo i Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, prema kojem ukoliko je dio pomorskog dobra javna površina u smislu odredbe članka 3. stavka 7. ZKG-a, na navedeno pomorsko dobro primjenjuju se odredbe Odluke o komunalnom redu, za čije provođenje je nadležno komunalno redarstvo odnosno komunalni redar.

su za izazovom održavanja komunalnog reda. U svrhu kvalitetnijeg obavljanja rada, potrebno je jasno razgraničiti nadležnosti i ovlasti, ali i sam sustav, komunalnog redarstva od inspeksijskog sustava. Tome će se pridonijeti stvaranjem kvalitetnijeg normativnog okvira, iz kojeg će jasno proizlaziti kada i pod kojim uvjetima, komunalni redar ima pravo djelovati, s ciljem stvaranja sustavnog i jasnog pravnog sustava.

## LITERATURA

1. Antić, T. (2008.), Komunalno upravno pravo, Zagreb: Novi informator d.o.o.
2. Antić, T. (2014.), Ustrojstvo i djelokrug javnog sektora, Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
3. Đerđa, D. (2010.), „Sudske odluke u upravnom sporu – pozitivno i buduće pravno uređenje“, u: Zbornik Pravnog fakulteta Rijeka, Rijeka, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, str. 423-451.
4. Grull, M. (2014.), „Nove ovlasti i obveze komunalnih redara na temelju Zakona o građevinskoj inspekciji“, Novi informator d.o.o., broj 6247, str. 16.
5. Ivanović, M. (2016.), „Nadležnosti komunalnih redara“, Novi informator d.o.o., broj 6437, str 10.-11.
6. Ivanović, M. (2011.), „ O ovlastima komunalnog redara u svrhu održavanja komunalnog reda“, Novi informator d.o.o, broj 6006, str. 14.
7. Mrežna stranica projekta „Pomorsko je dobro“, <https://www.pomorskodobro.dalmacija.hr/u-fokusu/detalj/nadleznost-komunalnih-redara-na-pomorskom-dobru>, na dan 13. travnja 2023.
8. Presuda Visokog upravnog suda RH, Us-10215/2009-8, od 28.03.2012.
9. Sarvan, D. (2019.), „Komunalni red prema novom Zakonu o komunalnom gospodarstvu“, Ius info
10. Šćulac, N. (2022.), „Održavanje komunalnoga, prometnog i poljoprivrednog reda u jedinicama lokalne samouprave manje veličine“, Pravo i porezi, str. 44.
11. Aškić, K. i suradnici (2020.), Priručnik „Komunalni redar“, Zagreb, Udruga gradova
12. Prekršajni zakon, Narodne novine br. 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18 i 114/22
13. Zakon o državnom inspektoratu, Narodne novine br.115/18 i 117/21
14. Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine br. 68/18, 110/18 i 32/20
15. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 36/2009, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 123/17, 98/19 i 144/20
16. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine br. 47/09 i 110/21
17. Zakon o građevinskoj inspekciji, Narodne novine br. 153/13 i 115/18
18. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16 i 98/19
19. Zakon o zaštiti prirode, Narodne novine br. 80/13, 15/18, 14/19 i 127/19

## MOTIVACIJA I NAGRAĐIVANJE ZAPOSLENIH U JAVNOJ UPRAVI

### MOTIVATION AND REWARDING OF EMPLOYEES IN PUBLIC ADMINISTRATION

**prof. dr. sc. Siniša Bilić**

Internacionalni univerzitet Travnik u Travnik

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

**Zvonimir Filipović, mag. oec., pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

e-mail: [zvonimir88@gmail.com](mailto:zvonimir88@gmail.com)

#### **Sažetak**

Radom se istražuje motiviranost zaposlenika u javnoj upravi, s posebnim osvrtom na njihove stavove u odnosu na pojedine motivatore i učinkovitost sustava praćenja rada i nagrađivanja zaposlenih. Izjava koja se najčešće veže uz zaposlenike javne uprave je: „javna uprava mora biti servis građana“. Kako bi bila učinkoviti servis građana, javna uprava mora imati obrazovane, visoko stručne i visoko motivirane zaposlenike, odgovarajuće nagrađene za svoj rad. Ispunjavajući ove uvjete ljudski potencijali postaju čimbenik komparativne prednosti javne uprave. Menadžment javne uprave mora odgovoriti izazovima današnjice primjenjujući suvremene sustave i modele motivacije i nagrađivanja zaposlenika, jer javnu upravu čine zaposlenici, a oni predstavljaju ključni potencijal svake organizacije, pa tako i javne uprave. Promjenjive društvene okolnosti zahtijevaju od zaposlenika javne uprave visoku motiviranost i izraženu efektivnost iz perspektive građana. U radu se definira menadžment ljudskih potencijala te pojam nagrađivanja i motivacije u cilju profesionalnog razvoja zaposlenika javne uprave. Za potrebe rada se provelo istraživanje putem anketnog upitnika o motiviranosti i nagrađivanju zaposlenih u javnoj upravi.

**Ključne riječi:** *javna uprava, ljudski resursi, motivacija, nagrađivanje zaposlenika.*

#### **Abstract**

The paper analyzed the motivation of employees in public administration, with a special focus on their attitudes in relation to individual motivators and the effectiveness of the system for monitoring work and rewarding employees. The statement most commonly heard in relation to public administration employees is: "Public Administration must serve its citizens". To effectively serve citizens, public administration must have educated, highly professional and highly motivated employees who are adequately rewarded for their work. By fulfilling these conditions, human resources become a factor in the comparative benefits of public administration. Public administration management must respond to today's challenges by applying modern systems and models of motivation and rewarding of employees because public administration is made up of employees, and they represent the key potential of any company, including public administration. Variable social circumstances require employees of public administration to be perceived as highly motivated and effective in the eyes of citizens. This paper defines the management of human resources and the rewards and motivations that serve

the professional development of public administration employees. For the purposes of this paper, a survey was conducted through a questionnaire on motivation and rewarding of employees in public administration.

**Keywords:** *public administration, human resources, motivation, rewarding employees.*

## 1. UVOD

„Javna uprava mora biti servis građana“ tvrdnja je koja se najčešće izgovara u javnim raspravama kada se govori o javnoj upravi u Republici Hrvatskoj. Kada se govori da je javna uprava servis građana podrazumijeva se da njezin rad i djelovanje moraju biti usmjereni na zadovoljavanje potreba i zahtjeva građana. Prema tome, javna uprava je odgovorna za pružanje različitih usluga i podrški potrebnih građanima, a koja obuhvaća poslove izdavanja osobnih isprava, vođenja evidencija i registara, pružanja usluga zdravstvene zaštite, obrazovanja i socijalne skrbi, te osiguravanje javne sigurnosti i zaštite okoliša. Javna uprava također ima ulogu u pružanju pristupa informacijama i participaciji građana u procesima odlučivanja. S tog gledišta javna uprava treba osigurati transparentnost u svom radu, te omogućiti građanima da daju svoje mišljenje i sudjeluju u procesima donošenja odluka koje se tiču njihovih života. Kao servis građana, javna uprava treba biti dostupna, efikasna, odgovorna i kvalitetna (Koprić, 2014). Svi građani bi trebali imati jednaku dostupnost uslugama javne uprave, a same bi usluge trebale biti pružene na brz i učinkovit način, te u skladu s visokim standardima kvalitete usluga. Javna uprava mora biti otvorena za povratne informacije i sugestije građana, te mora djelovati u skladu s njihovim potrebama i interesima. Prema Marincu i Sudariću temeljna je zadaća moderne javne uprave pružanje javnih usluga na pouzdan, predvidiv i društveno odgovoran način, te se tako pruža podrška održivom gospodarskom razvoju hrvatskog društva. U tom smislu, gledajući s pozicije u ustrojstvu državne vlasti i društvene uloge koju ostvaruje u interakciji s korisnicima svojih usluga, javna uprava predstavlja preduvjet osiguranja boljeg životnog standarda svih građana, a time se pozicionira kao jedno od strateški važnih područja (Marinac i Sudarić, 2019: 5). Kako bi se na učinkovit i održiv način ostvarili svi zahtjevi koji se pred nju postavljaju javna uprava mora imati obrazovane, visoko stručne i visoko motivirane zaposlenike koji su na odgovarajući način nagrađeni za svoj rad. Ispunjavajući ovaj preduvjet, ljudski potencijali javne uprave postaju čimbenik komparativne prednosti javne uprave. Na kvalitetu rada ljudi utječe njihova razina formalnog obrazovanja, razina općih znanja, razina posebnih znanja i znanja koja se tiču upravljanja ljudskim resursima i materijalnim dobrima, želja za položajem i moći, osobne financijske prilike, životna dob i drugo. Posebno treba istaći i specifične vještine koje trebaju imati nositelji funkcija i javnih ovlaštenja u upravljanju imovinom lokalne zajednice i ljudskim resursima u upravnoj funkciji (Bilić i suradnici, 2017). Menadžment javne uprave na učinkovit način mora odgovoriti izazovima današnjice primjenjujući suvremene sustave i modele nagrađivanja zaposlenika javne uprave, jer upravo su oni ključni potencijal javne uprave. Analizirajući Nacionalni plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine u Republici Hrvatskoj (NN 38/2022) i na temelju istraživanja o motiviranosti i nagrađivanju zaposlenika provedenog za potrebe izrade rada putem anketnog upitnika među zaposlenim u javnoj upravi u radu se prikazuje trenutno stanje i promišljaju buduće perspektive ljudskih potencijala javne uprave.

## 2. JAVNA UPRAVA REPUBLIKE HRVATSKE

Prema Strategiji razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine (NN 70/15) javnu upravu u Republici Hrvatskoj u ustrojstvenom smislu čine tijela državne uprave, tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima. Ustrojstvo javne uprave možemo promatrati kroz tri ustrojstvene razine: središnja razina, regionalna razina i lokalna razina. Državna uprava obuhvaća na središnjoj razini ministarstva, državne urede i državne upravne organizacije, dok na regionalnoj razini obuhvaća urede državne uprave u županijama, te na lokalnoj razini obuhvaća područne jedinice, ispostave i područne urede. Lokalna i područna uprava (regionalna) samouprava obuhvaća grad Zagreb koji promatramo i na regionalnoj i na lokalnoj razini, te županije na regionalnoj razini i gradove i općine koji su definirani na lokalnoj razini. Pravne osobe s javnim ovlastima djeluju na sve tri razine, a obuhvaćaju agencije, zavode, fondove, institute i tako dalje. Promatrajući javnu upravu kao složen sustav, koji se sastoji od više organizacijskih cjelina koje su međusobno povezane i međuovisne i djeluju sa svrhom ostvarivanja zajedničkih ciljeva, moramo uočiti važnost kvalitetnog menadžmenta i zaposlenika kao ključnih čimbenika zaslužnih za ostvarenje zadanih ciljeva (Koprić, 2014). Poslove u državnim tijelima obavljaju državni službenici i namještenici. Državni službenici su osobe koje u okviru svog redovnog zanimanja obavljaju poslove iz djelokruga državnih tijela koji je utvrđen Ustavom, zakonom ili drugim propisom donesenim temeljem zakona. Državni službenici podrazumijevaju i osobe koje obavljaju poslove informatičke podrške, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-financijske i računovodstvene poslove i slične poslove. Namještenici su osobe koje u okviru svog redovnog zanimanja obavljaju pomoćno-tehničke i ostale poslove čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelokruga državnih tijela. Javna uprava se kontinuirano razvija tijekom godina kako bi odgovorila izazovima gospodarstva i potrebama građana na učinkovit i optimalan način. Uvođenjem priručnika za državna tijela Republike Hrvatske 2014. godine „Preporučene kompetencije za rukovodeća i nerukovodeća radna mjesta“ koji je razvijen uz potporu Kraljevine Nizozemske u sklopu EU Twinning Light projekta „Potpora jačanju administrativnih kapaciteta kroz razvoj kompetencijskog okvira u državnoj službi“ učinjen je veliki iskorak u cilju analize stanja i podizanja razine kompetencija zaposlenih u javnoj upravi te su jasno definirani ishodi učenja te programi formalnog i neformalnog obrazovanja sa svrhom cjeloživotnog obrazovanja.

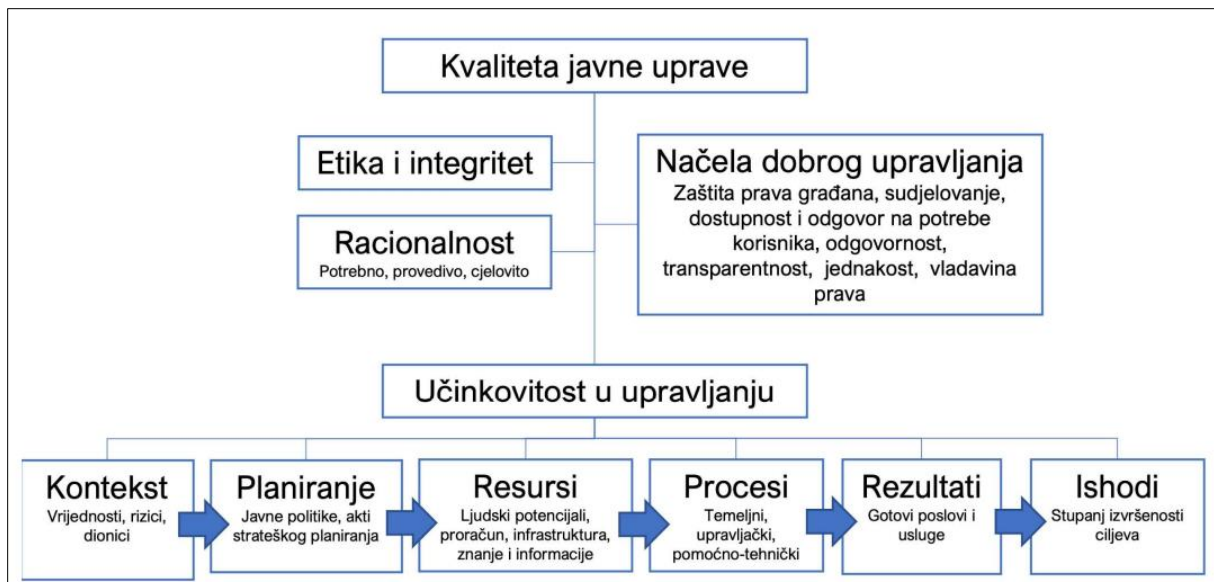
## 3. MENADŽMENT JAVNE UPRAVE

Menadžment ljudskih potencijala u javnoj upravi odnosi se na proces upravljanja ljudskim potencijalima u javnom sektoru, što uključuje sve aktivnosti koje su usmjerene na osiguravanje adekvatne radne snage za obavljanje poslova i zadovoljavanje potreba građana. Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi uključuje regrutiranje, odabir, obuku i razvoj, procjenu performansi, nagrađivanje, motiviranje i zadržavanje zaposlenika u javnom sektoru. Također, uključuje i razvijanje strategija upravljanja ljudskim potencijalima, koje se temelje na potrebama javne uprave, ali i na očekivanjima i potrebama zaposlenika. Učinkovit menadžment ljudskih potencijala u javnoj upravi može doprinijeti boljem korištenju ljudskih resursa, povećati motivaciju i zadovoljstvo zaposlenika, te poboljšati usluge koje se pružaju građanima



(Alferović i suradnici, 2013). Također, može pridonijeti razvoju sposobnosti zaposlenika u javnoj upravi, poboljšati proces donošenja odluka i povećati učinkovitost javne uprave u cjelini. Uz to, menadžment ljudskih potencijala u javnoj upravi uključuje i uspostavljanje jasnih pravila i procedura u pogledu zapošljavanja, procjene performansi, nagrađivanja i promicanja zaposlenika. To može pomoći u osiguravanju transparentnosti i odgovornosti u upravljanju ljudskim potencijalima u javnoj upravi. Ljudski potencijali predstavljaju ključni čimbenik komparativne prednosti javne uprave. Oni su temelj uspješnog rada javne uprave i pružanja kvalitetnih usluga građanima. Javna uprava se sastoji od ljudi koji rade u njoj, a njihova kvaliteta, stručnost, motivacija i predanost utječu na učinkovitost i učinkovitost rada javne uprave (Jurlina Alibegović i suradnici, 2011). Ljudski potencijali u javnoj upravi su osnovni resursi koji omogućuju da se javna uprava uspješno prilagodi promjenama u društvu, gospodarstvu i tehnologiji. Uspješna javna uprava prepoznaje važnost ljudskih potencijala i nastoji ih kontinuirano razvijati i unapređivati. Navedeno uključuje kontinuiranu obuku i razvoj zaposlenika, njihovo nagrađivanje, motiviranje i promicanje, temeljem stručnosti i postignuća, te stvaranje stimulativnog radnog okruženja koje potiče suradnju i inovativnost. Svaka organizacija koja uspješno upravlja ljudskim potencijalima ima prednost u odnosu na ostale organizacije, koje to ne čine. Zaposlenici koji su motivirani, obučeni i predani svom poslu mogu pružiti bolje usluge i doprinijeti boljem upravljanju resursima, što dovodi do povećanja efikasnosti i učinkovitosti javne uprave (Petak, 2008). Ljudski potencijali su neizostavan element uspješnog rada javne uprave, te se njihovo upravljanje može smatrati ključnim čimbenikom njezine komparativne prednosti. Nacionalni plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine identificira načelo dobrog upravljanja kao jedan od ključnih čimbenika podizanja razine kvalitete javnih usluga i same javne uprave (slika 1.).

Slika 1. Primjena načela dobrog upravljanja i podizanje kvalitete javne uprave



Izvor: Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine (NN 38/2022)

Menadžment javne uprave dužan je osigurati optimalno funkcioniranje javne uprave prema načelima dobrog upravljanja te tako postaje ključni čimbenik razvoja prosperitetnog društva za sve građane. Jedna od ključnih točaka Nacionalnog plana, na koju je stavljen naglasak, je razvoj ljudskih potencijala u javnoj upravi. Ljudski potencijali su prepoznati kao ključni resurs javne

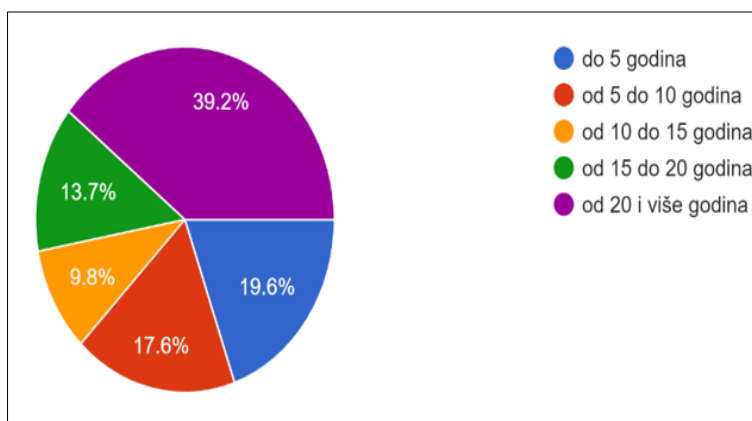
uprave i moraju biti na odgovarajućoj razini kako bi bio ispunjen jedan od osnovnih preduvjeta učinkovitosti u upravljanju javnom upravom. Menadžment javne uprave u Republici Hrvatskoj razvijao se tijekom godina poštujući načela zakonitosti, profesionalnosti i učinkovitosti, u skladu s kojim načelima je razvijan službenički sustav. Službeničko zakonodavstvo prvo je formirano u državnoj upravi, a potom i na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave. Razvio se sustav za usavršavanje službenika, prvo kroz Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika, te poslije i putem Državne škole za javnu upravu (DŠJU). Tijekom godina razvidan je napredak u kreiranju formalnih okvira i stvaranja alata koji omogućavaju menadžmentu javne uprave primjerene uvjete za učinkovito upravljanje ljudskim potencijalima javne uprave. Također, zaposlenici javne uprave kroz konkurentnije i poticajnije radno okruženje dobivaju nove perspektive za svoj profesionalni razvoj. U državnoj upravi uspostavljeno je zakonodavstvo i tijela za promicanje integriteta i etike definirana kroz Etički kodeks državnih službenika (NN 40/11 i 13/12). Sve ovo predstavlja krupne korake u profesionalizaciji i modernizaciji javne uprave, međutim postoji još puno prostora za napredak, u prvom redu u profilaciji javne uprave kao poželjnog poslodavca, te je potrebno modernizirati selekcijske postupke pri odabiru kandidata za zapošljavanje jer sadašnji sustav počiva na zastarjelim metodama (Šimac, 2002). Potrebno je dodatno ulaganje u menadžment javne uprave i na upravljačkoj i na razini zaposlenika kako bi postupci planiranja i upravljanja ljudskim potencijalima bili poticajni i transparentni, a tako i učinkovitiji u smislu dugoročne održivosti. Postoje mnogobrojni objektivni izazovi s kojima se menadžment i službenici javne uprave moraju nositi u obavljanju svoga posla (Perko Šeparović, 2006). Jedan od najznačajnijih izazova, u smislu stvaranja konkurentnog i poticajnog okruženja za svakog službenika, u javnoj upravi je uspostava kvalitetnog sustava napredovanja utemeljenog na objektivnim i transparentnim kriterijima, primjereno vrednujući rad i postignute rezultate svakog službenika, te mu na taj način omogućiti perspektive, kako napredovanja, tako i horizontalne i vertikalne mobilnosti. Unatoč svim izazovima današnjice u javnoj upravi radi značajan broj obrazovanih, visoko stručnih i visoko motiviranih zaposlenika koji profesionalno obavljaju svoj posao i adekvatno su nagrađeni za svoj rad. Sustavi i modeli motiviranja i nagrađivanja zaposlenih u javnoj upravi nisu dovoljno profilirani, te tako negativno utječu na motivaciju i radni učinak službenika. Preopćenito su definirani i nedovoljno uvažavaju specifičnosti pojedinih radnih mjesta unutar javne uprave. Trebali bi biti tržišno konkurentniji i usklađeni sa sustavom plaća te tako dodatno potaknuti pozitivno kompetitivno radno okruženje za zaposlene u javnoj upravi (Sudarić i suradnici, 2017). Programi stručnog usavršavanja zaposlenika zasnivaju se uglavnom na ponuđenim gotovim rješenjima i često se primjenjuju zastarjele metode učenja, što ne djeluje poticajno i dovoljno motivirajuće za zaposlenike (Sotirović i suradnici, 2020). Pojedini suvremeni sustavi i modeli motiviranja i nagrađivanja zaposlenika kroz primjenu u javnoj upravi u RH mogu pridonijeti povećanju motivacije zaposlenika i poboljšanju njihove produktivnosti i učinkovitosti, kao što su: sustav varijabilnog dijela plaće koji se temelji na načelu da se određeni dio plaće isplaćuje na temelju postignutih rezultata i ostvarenja ciljeva, čime se utječe na motivaciju zaposlenika za postizanjem boljih rezultata; sustav napredovanja na temelju postignuća podrazumijeva da se napredovanje u karijeri temelji na postignućima zaposlenika, a ne samo na dužini radnog staža ili formalnom obrazovanju, čime se zaposlenici potiču na veći angažman i ulažu veće napore u obavljanje svoga posla; sustav mentorstva i razvoja karijere se temelji na kontinuiranom razvoju karijere zaposlenika kroz mentorstvo i

podršku u njihovom profesionalnom razvoju, što se postiže kroz različite oblike edukacija i treninga, te putem mentorstva od strane iskusnijih kolega; sustav nagrađivanja za inovativnost i kreativnost potiče zaposlenike da se uključuju u pronalaženje novih i inovativnih rješenja za probleme i izazove s kojima se svakodnevno susreću u svom radu, gdje uspješniji zaposlenici mogu biti nagrađeni i stimulirani za svoj doprinos; sustav rada od kuće i fleksibilnog radnog vremena omogućuje zaposlenicima da rade od kuće ili da imaju fleksibilno radno vrijeme, što može djelovati motivirajuće za zaposlenike koji imaju obiteljske obveze ili potrebu za većom fleksibilnošću u svakodnevnom životu; sustav primjene tehnologije i automatizacije podrazumijeva uvođenje novih tehnologija te automatizacije u radne procese, tako da povećava učinkovitost i produktivnost, a djeluje i motivirajuće na zaposlenike. Prema Zovku mogućnost diskriminacije prema različitim osnovama mogla bi se umanjiti pojednostavnijavanjem sustava određivanja plaća za pojedina radna mjesta na nacionalnoj razini (Zovko, 2023:74). Važno je naglasiti da su ljudski potencijali u sklopu novog Nacionalnog plana identificirani kao čimbenik komparativne prednosti javne uprave, što daje jasan smjer menadžmentu javne uprave za daljnju profesionalizaciju i stvaranje motivirajućeg kompetitivnog okvira svakog zaposlenika javne uprave, u cilju postizanja maksimalne učinkovitosti i dugoročne održivosti javne uprave kao učinkovitog javnog servisa građana.

#### **4. METODOLOGIJA I REZULTATI ISTRAŽIVANJA**

Za potrebne rada provelo se istraživanje putem anketnog upitnika s osam pitanja, na slučajno odabranom uzorku. Prvo pitanje odnosilo se na određivanje zaposlenika, obavljaju li poslove u okviru javne uprave kao državni službenici ili namještenici, dok je drugo pitanje bilo vezano za duljinu radnog staža u javnoj upravi. Ostala pitanja odnosila su se na učinkovitost rada, sustav prepoznavanja kvalitete rada, ocjenjivanja zaposlenika u javnoj upravi i nagrađivanja, stručnog usavršavanja i motiviranja zaposlenih. Istraživanje se provelo pomoću Google obrasca, a ispitanici su u uvodnom djelu bili upoznati sa svrhom i predmetom istraživanja. Istraživanje se provelo na slučajno odabranom uzorku, u vremenskom periodu od 15.03. do 24.03.2023. godine, a u istraživanju je sudjelovao 51 ispitanik, zaposlen u javnoj upravi Republike Hrvatske kao državni službenik ili namještenik. Cilj istraživanja je bio utvrditi kako ispitanici javne uprave vide svoj posao iz perspektive mogućnosti za dodatno poboljšanje učinkovitosti rada, sustava prepoznavanja kvalitete vlastitog rada, sustava ocjenjivanja rada zaposlenih u javnoj upravi, sustava nagrađivanja i mogućnosti za stručnim usavršavanjem te motivatora. Rezultati istraživanja su analizirani deskriptivnom statistikom. Ukupni broj ispitanika koji je sudjelovao u istraživanju je  $n=51$ . Od ukupnog broja ispitanika 78.4% ispitanika poslove u javnoj upravi obavlja u funkciji državnih službenika, a 21.6% ispitanika poslove obavljaju kao namještenici. Dužinu radnog staža ispitanika provedenog u javnoj upravi prikazuje slika 2.

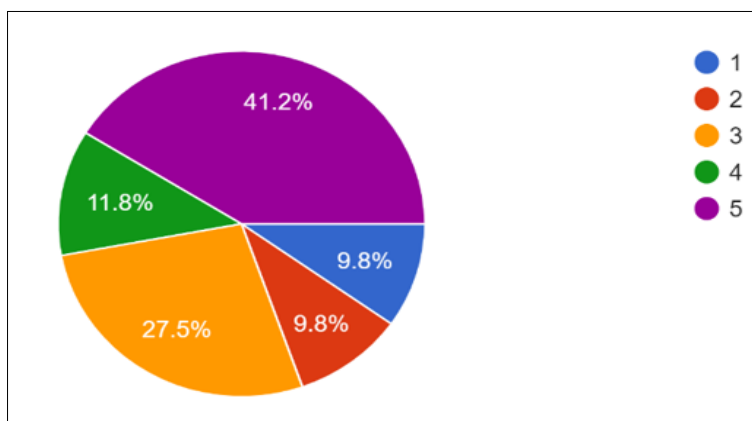
Slika 2. Dužina radnog staža u javnoj upravi



Izvor: Izrada autora rada

Kako ispitanici kao zaposlenici javne uprave vide prostor za unapređenje učinkovitosti svoga rada na skali od 1 do 5 (1-nema prostora, 5-postoji puno prostor) prikazuje slika 3.

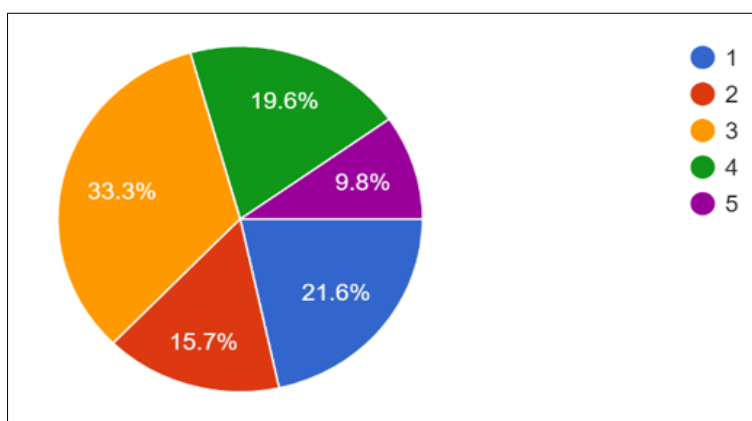
Slika 3. Prostor za unapređenje učinkovitosti rada iz osobne perspektive zaposlenika



Izvor: Izrada autora rada

Kako su ispitanici ocijenili zadovoljstvo sustavom prepoznavanja kvalitete vlastitog rada na skali od 1 do 5 (1-u potpunosti sam nezadovoljan, 5-u potpunosti sam zadovoljan) prikazuje slika 4.

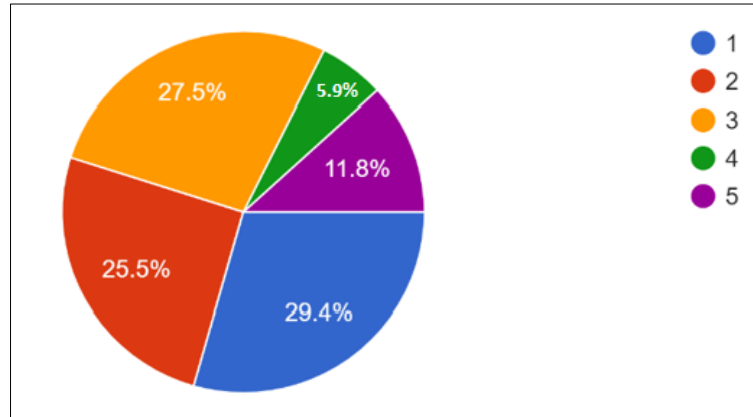
Slika 4. Zadovoljstvo sustavom prepoznavanja kvalitete rada zaposlenika



Izvor: Izrada autora rada

Odgovor na pitanje ispitanika smatraju li da je sustav ocjenjivanja zaposlenih u javnoj upravi poticajan na skali od 1 do 5 (1-u potpunosti nije poticajan, 5-u potpunosti je poticajan) prikazuje slika 5.

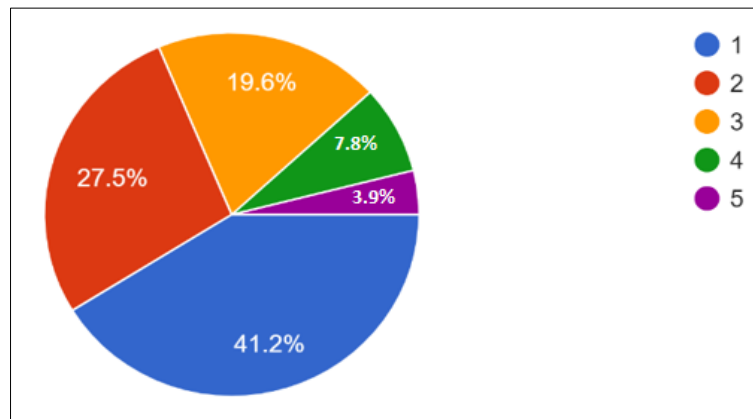
Slika 5. Koliko je poticajan sustav ocjenjivanja zaposlenih u javnoj upravi



Izvor: Izrada autora rada

Prepoznaje li sustav nagrađivanja zaposlenih u javnoj upravi osobe koje su predane svome poslu, na skali od 1 do 5 (1-u potpunosti ne prepoznaje, 5-u potpunosti prepoznaje), vidljivo je iz odgovora ispitanika, kako prikazuje slika 6.

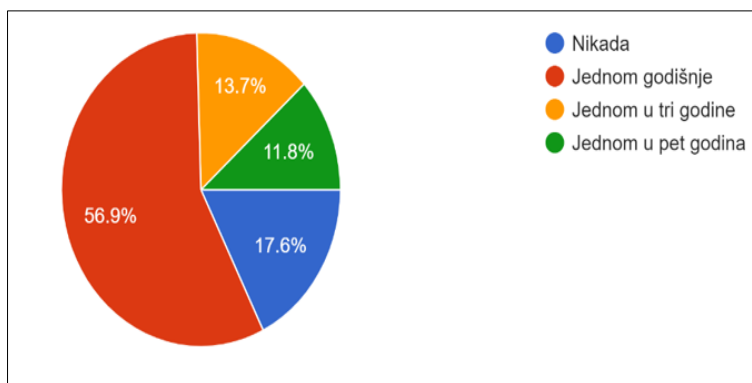
Slika 6. Prepoznaje li sustav nagrađivanja zaposlenih u javnoj upravi osobe koje su predane svome poslu



Izvor: Izrada autora rada

Odgovore ispitanika na pitanje imate li priliku i koliko često sudjelovati na nekom od oblika stručnog usavršavanja prikazuje slika 7.

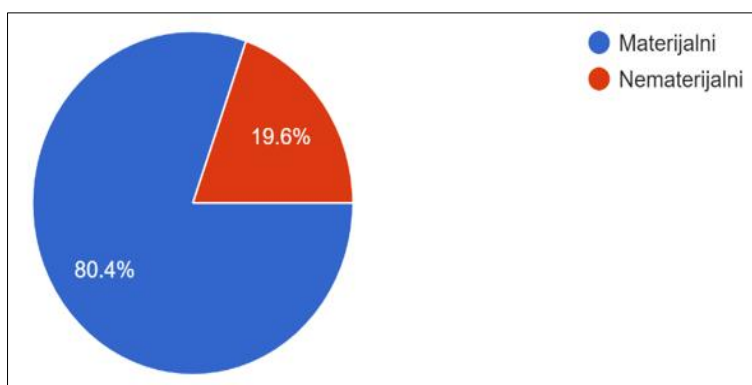
Slika 7. Koliko često sudjelujete na nekom od oblika stručnog usavršavanja



Izvor: Izrada autora rada

Odgovore ispitanika na pitanje o značaju pojedinih motivatora prikazuje slika 8.

Slika 8. Koji su motivatori značajniji materijalni ili nematerijalni



Izvor: Izrada autora rada

Temeljem dobivenih rezultata istraživanja može se zaključiti da su zaposlenici javne uprave lojalni i nisu skloni odlasku iz javne uprave. Četvrtina ispitanika u javnoj upravi radi manje od pet godina što može biti dobar pokazatelj da u javnu upravu ulaze novi mladi ljudi s tržišta rada koji će donijeti novu energiju, digitalna znanja i vještine, te tako unaprijediti učinkovitost javne uprave. Više od polovice ispitanika smatra da ima prostora za unapređenje učinkovitosti vlastitoga rada, što pokazuje visoku razinu samosvijesti zaposlenika javne uprave i predstavlja prvi preduvjet za unapređenje javne uprave u smjeru boljeg javnog servisa na usluzi svim građanima. Dvije trećine ispitanika je zadovoljno sustavom prepoznavanja kvalitete vlastitog rada, što pokazuje da kontinuirani rad na unapređenju uvjeta rada zaposlenih u javnoj upravi daje pozitivne rezultate. Sustav ocjenjivanja zaposlenih, na temelju rezultata istraživanja, bi se trebao poboljšati u smjeru da bude poticajniji, jer više od polovice ispitanika smatra da nije poticajan, što se može reći i za sustav nagrađivanja osoba koje su predane svome poslu. Više od 80% ispitanika bar jednom godišnje sudjeluje na nekom od oblika stručnog usavršavanja što predstavlja dobar smjer u cilju podizanja stručnih znanja i kompetencija zaposlenika javne uprave, te u tome smjeru treba i nastaviti, te ispitanici smatraju da su materijalni motivatori značajniji od nematerijalnih.

## 5. ZAKLJUČAK

Aktualne društvene okolnosti postavljaju pred javnu upravu imperativ unapređenja rada, ali i odgovarajućeg motiviranja i nagrađivanja zaposlenih, kao baznog potencijala javne uprave. Radom se potvrdila pretpostavka nezadovoljstva zaposlenih u javnoj upravi sustavom prepoznavanja kvalitete i ocjenjivanja njihovog rada. Navedeno ukazuje da su potrebne promjene navedenog sustava, te da je trenutno stanje ljudskih potencijala, s aspekta motiviranosti i nagrađivanja, na razini koja ostavlja dovoljno prostora za značajna unapređenja u budućnosti, prije svega kroz kontinuirano poboljšanje materijalnih uvjeta od kojih se očekuje direktan utjecaj na razinu motivacije. Potrebno je izvršiti unapređenje sustava i modela motivacije i nagrađivanja zaposlenih, koji će u većoj mjeri biti usklađen sa suvremenim tržištem rada. Na temelju analize Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine mogu se očekivati značajni pomaci u smjeru podizanja kvalitete javne uprave, jer su ljudski potencijali prepoznati kao čimbenik komparativne prednosti javne uprave u cilju podizanja njene učinkovitosti. Sve ovo daje podlogu za daljnja istraživanja i rasprave, s ciljem utvrđivanja razine ispunjavanja zadanog Nacionalnog plana.

## LITERATURA

1. Alferović, N; Pavičić, J; Najev Čačija, Lj; Mihanović, Z; Matoković, J. (2013) Osnove marketinga i menadžmenta neprofitnih organizacija, Školska knjiga, Zagreb.
2. Bilić, S; Subašić, S; Lovrić Jurišić, S. (2017) „Transformation and function of public authorities in Bosnia and Herzegovina in context with principle of rule“, XVI Međunarodna konferencija: Ekonomsko-pravno-komunikacijski aspekti zemalja Zapadnog Balkana s posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu u procesu pristupa Europskoj uniji, Vlašić. str. 167-175.
3. Jurlina Alibegović, D; Nestić, D; Slijepčević, S. (2011) Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj, Ekonomski institut, Zagreb.
4. Koprić, I. et al. (2014) Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije Zagreb, Biblioteka Suvremena javna uprava, Knjiga br. 25.
5. Koprić, I., ur. (2014) Europeizacija hrvatske javne uprave, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije Zagreb Suvremena javna uprava, Biblioteka Suvremena javna uprava, knjiga br. 28.
6. Marinac, A. i Sudarić, Ž. (2019) Ekonomika javne uprave, Vukovar: Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru.
7. Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine NN 38/2022, <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022%202027.pdf> (pristupljeno 1. Travnja 2023.).
8. Petak, Z. (2008) „Dimenzije javnih politika i javno upravljanje“ Politička misao 02, str. 9-26.

9. Perko Šeparović, I. (2006) Izazovi javnog menadžmenta, Dileme javne uprave, Zagreb, Golden marketing – Tehnička knjiga.
10. Sotirović, V; Nurić, Š; Macanović, A; Nuhanović, T; Hasanbašić, E; Subašić, S; Aleksić, S; Vasiljević, Đ; Emkić, H; Gadžić, R; Bilić, S. i Muminović, M. (2020) Upravljanje promjenama: imperativ budućnosti, Brčko: Internacionalni univerzitet Brčko distrikt BiH.
11. Sudarić, Ž; Ivanković, D; Čorak, M. (2017) „Inovacijsko poduzetništvo i menadžment – pokretačka snaga razvoja javne uprave“, PILC PAR International Scientific and Professional Leadership Conference Creative Leadership, Rijeka: Visoka poslovna škola PAR, str. 294-313.
12. Šimac, N. (2002) Europski principi javne uprave: Od vladanja do služenja građanima. Zagreb: Udruga za demokratsko društvo (UDD).
13. Zovko, V. (2023) Diskriminatorni aspekti politike plaća u javnom sektoru u Republici Hrvatskoj, s naglaskom na pojedine kategorije zaposlenih u državnim tijelima i javnim službama – liječnika, sveučilišnih nastavnika i suradnika, sudaca i sudskih savjetnika, Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku (0352-5317) Vol. 39, No. 1; str. 53-77.



## INSPEKTORI I NJIHOVA ULOGA U PROVOĐENJU INSPEKCIJSKOG NADZORA NA UNUTARNJIM VODAMA<sup>1</sup>

### INSPECTORS AND THEIR ROLE IN THE IMPLEMENTATION OF INLAND WATER INSPECTION SUPERVISION

izv. prof. dr. sc. Biljana Činčurak Erceg

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

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

#### Sažetak

Izmjenama Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda iz 2021. godine mijenjane su odredbe o inspekcijskom nadzoru radi usklađivanja sa Zakonom o lučkim kapetanijama. Inspekcijski nadzor na unutarnjim vodama provode inspektori sigurnosti plovidbe. Iz samog područja njihove nadležnosti, a to su sigurnost plovidbe na unutarnjim vodama te zaštita voda od onečišćenja s plovila, jasna je kako važnost samog inspekcijskog nadzora tako i uloga samih inspektora u njegovu provođenju. Kako su inspektori ovlašteni narediti otklanjanje utvrđenih nedostataka, pokrenuti prekršajni postupak, podnijeti kaznenu prijavu kao i poduzeti druge mjere i radnje važna je i njihova stručna osposobljenost te usavršavanje za obavljanje ovih poslova. U radu se analiziraju odredbe Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda te drugih relevantnih propisa o inspekcijskom nadzoru. Pojašnjava se sustav inspekcije i inspekcijskog nadzora u Republici Hrvatskoj. Budući da je inspekcijski nadzor kompleksno pitanje čija je provedba regulirana velikim brojem propisa te da inspektori moraju biti stručne i osposobljene osobe daje se i kritički osvrt na postojeću pravnu regulativu.

**Ključne riječi:** *inspekcijski nadzor, unutarnje vode, inspektor, lučke kapetanije na unutarnjim vodama, Zakon o plovidbi i lukama unutarnjih voda.*

#### Abstract

Amendments to the Inland Waterway Navigation and Ports Act of 2021 amended the provisions on inspection to align with the Harbour Masters' Offices Act. Inspection supervision on inland waterways is carried out by navigation safety inspectors. From the very area of their competence, namely the safety of navigation on inland waterways and the protection of waters from pollution from vessels, the importance of the inspection itself is clear, as well as the inspectors' role in its implementation. Since inspectors are authorized to order the elimination of identified deficiencies, initiate misdemeanour proceedings, file criminal charges as well as undertake other measures and actions, their professional qualifications and training for performing these tasks is also important. The paper analyses the provisions of the Inland Waterway Navigation and Ports Act and other relevant regulations on inspection supervision. The system of inspection and inspection supervision in the Republic of Croatia is clarified. Since inspection supervision is a complex issue, the implementation of which is regulated by a

---

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

large number of regulations, and since inspectors must be professional and trained persons, a critical review of the existing legal regulations is given.

**Keywords:** *inspection supervision, inland waterways, inspector, Harbour Masters' Offices on inland waterways, Inland Waterway Navigation and Ports Act.*

## 1. UVOD

Inspekcija se u najširem smislu definira kao „službeni nadzor, ispitivanje ili pregled,” odnosno „službeno ispitivanje radi utvrđivanja usklađenosti s vladinom regulativom” (Monk, 2012., str. 7). Inspektori utvrđuju činjenice te ako se utvrdi povreda propisa poduzimaju mjere, kako bi se rad subjekata nad kojom provode inspekcijski nadzor uskladio s propisima kojih se moraju pridržavati. Kako navodi Staničić, „inspekcijski nadzor trebao bi osigurati da se svi pridržavaju zakona i da svi korisnici određenih usluga dobiju što je moguće kvalitetniju i sigurniju uslugu“ (Staničić, 2019:61). Svrha inspekcijskog nadzora može biti preventivna (subjekti nadzora nastoje uskladiti poslovanje s propisima jer su svjesni da mogu postati predmetom nadzora) i represivna (inspektor poduzima određene mjere kada se utvrde određene nepravilnosti i/ili nezakonitosti) (Staničić, 2019). Inspekcija se može organizirati kao resorna (organizirana je unutar tijela državne uprave nadležnog za određeno upravno područje) ili funkcionalna (organizirana je kao jedno, središnje i neovisno tijelo) (Stipić, 2017).

Inspekcijski nadzor, uz neposrednu provedbu zakona, provedbu državne politike, upravni nadzor<sup>2</sup> te druge upravne i stručne poslove, prema čl. 3. Zakona o sustavu državne uprave poslovi su državne uprave. Donošenjem Zakona o sustavu državne uprave (Narodne novine 66/2019), Zakona o Državnom inspektoratu (Narodne novine, br. 115/2018, 117/2021) te Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave (Narodne novine, br. 85/2020, 21/2023) došlo je do izmjena u provođenju inspekcijskog nadzora. Inspekcijski nadzor ovim je izmjenama, kako navode Džinić i Lopižić, reorganiziran i koncentriran (inspekcijske službe više nisu pri uredima državne uprave nego u resornim ministarstvima) te integriran ustrojavanjem Državnog inspektorata kao tijela državne uprave u kojem se nalaze inspekcijske službe koje nadziru poslovne subjekte (Džinić i Lopižić, 2022). Osim reorganizacije inspekcijskih službi, u Zakon o Državnom inspektoratu uvedeno je i načelo oportuniteta čime je nadograđen “pravni okvir kojim se potiče i osigurava razmjernost u postupanju inspektora” (Džinić i Lopižić, 2022:184).

---

<sup>2</sup> Upravni nadzor jedan je od oblika kontrole nad upravom, a nositelj kontrole je sama uprava (Vojković, 2007). Prema čl. 28., st. 1. Zakona o sustavu državne uprave „Upravni nadzor obuhvaća nadzorne postupke, mjere i radnje kojima se osigurava zakonitost i pravilnost u obavljanju poslova državne uprave. U provedi upravnog nadzora tijela državne uprave nadziru: zakonitost općih akata, zakonitost i pravilnost rada te postupanja prema građanima i drugim strankama, osposobljenost službenih osoba za neposredno obavljanje poslova državne uprave.“ Kako navodi Bolanča, odredbe Zakona o sustavu državne uprave kao općeg zakona bitne su za Zakon o plovidbi i lukama unutarnjih voda (Bolanča, 2016). Naime, prema čl. 220. Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda, upravni nadzor nad njegovom provedbom i propisa donesenih na temelju njega, kao i upravni nadzor nad radom lučkih uprava u obavljanju njihovih djelatnosti i poslova upravljanja lukom obavlja Ministarstvo nadležno za unutarnju plovidbu (Narodne novine, br. 144/2021). Iako je ovo jedina odredba Zakona o plovidbi i lukama o upravnom nadzoru i ona je mijenjana u odnosu na ranija rješenja (o upravnom nadzoru prema Zakonu o lukama unutarnjih voda, Narodne novine, br. 142/1998, 65/2002 vidi Vojković, 2007, a prema Zakonu o plovidbi i lukama unutarnjih voda, Narodne novine, br. 109/2007, 132/2007 vidi Horvat, 2012).

Inspekcijski nadzor, kako je navedeno u čl. 21. Zakona o sustavu državne uprave obuhvaća “nadzorne postupke kojima se provodi izravan uvid u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada nadziranih pravnih i fizičkih osoba radi utvrđivanja činjenica te poduzimanje propisanih mjera i radnji kako bi se utvrđeno stanje i poslovanje uskladilo sa zakonom i drugim propisima”, a provode ga službene osobe ovlaštene u skladu s posebnim zakonom (inspektori).

Zakon o sustavu državne uprave regulira opća pitanja inspekcijskog nadzora, a specifični poslovi uređeni su posebnim zakonima ovisno o upravnom području koje se regulira. Kako pojašnjava Vojković: „Razlozi za ustrojavanje posebne, specijalizirane inspekcije, umjesto da poslove inspekcije određene djelatnosti obavlja Državni inspektorat, u pravilu su specifični i vrlo složeni postupci nadzora za koja su potrebna odgovarajuća specijalistička znanja“ (Vojković, 2007:141). Upravo je inspekcija ustrojena sukladno odredbama Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda jedna od specijaliziranih inspekcija (Vojković, 2007).

Prema čl. 5., t. 79. Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda (Narodne novine, br. 144/2021) unutarnje vode su „sve stajaće i tekuće vode kao što su rijeke, kanali i jezera, osim rijeka jadranskog sliva do granice do koje su one plovne s morske strane.“ Kako je navedeno u Strategiji razvitka riječnog prometa u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2022. do 2032. godine (Narodne novine, br. 87/2022), u Republici Hrvatskoj nalazi se 1016,80 km klasificiranih vodnih putova na unutarnjim vodama, a Pravilnikom o razvrstavanju i otvaranju vodnih putova na unutarnjim vodama, 611,60 km klasificirano je kao međunarodni vodni put. Na njima se nalazi četiri luke, u Osijeku, Slavonskom Brodu, Sisku i Vukovaru, koje su luke od značaja za Republiku Hrvatsku i otvorene su za međunarodni promet. Iako je dio Transeuropska prometne mreže (TEN-T), u Republici Hrvatskoj unutarnja plovidba nije dovoljno iskorištena.

Inspekcijski nadzor iz područja plovidbe unutarnjim vodama reguliran je Zakonom o plovidbi i lukama unutarnjih voda (Narodne novine, br. 144/2021), ali i Zakonom o lučkim kapetanijama. U Konačnom prijedlogu Zakona o lučkim kapetanijama navedeno je kako inspektori obavljaju inspekcijske poslove temeljem nekoliko zakona: „kojima se na različite načine, a u pojedinim slučajevima i nepotpuno uređuju inspekcijske ovlasti i načini postupanja“, te je taj zakon mijenjan 2018. godine. Među ostalim i radi usklađivanja s odredbama Zakona o lučkim kapetanijama (Narodne novine, br. 118/2018) kao i njegovim odredbama o inspekcijskom nadzoru, 2021. godine mijenjan je i Zakon o plovidbi i lukama unutarnjih voda.

U radu se analizira inspekcijski nadzor na unutarnjim vodama (rijekama, kanalima i jezerima), najvažnije novine u pravnoj regulaciji inspekcijskog nadzora u odnosu na prijašnja rješenja (Zakon o plovidbi i lukama unutarnjih voda, Narodne novine, br. 109/2007, 132/2007, 51A/2013, 152/2014, 118/2018). U kontekstu njihovih ovlasti i predmeta postupanja navodi se nužnost stručne osposobljenosti inspektora budući na važan i odgovoran posao koji obavljaju. Također, ističu se problemi koji proizlaze iz *de lege lata* rješenja i predlažu mjere za poboljšanje položaja inspektora

## 2. INSPEKCIJSKI NADZOR PREMA ZAKONU O PLOVIDBI I LUKAMA UNUTARNJIH VODA I ZAKONU O LUČKIM KAPETANIJAMA

Nesporne su prednosti (ekološka prihvatljivost, ekonomičnost, efikasnost, sigurnost) i potencijal plovidbe unutarnjim vodama (Činčurak Erceg, 2018). Međutim, u Europi, a i u Republici Hrvatskoj nužan je daljnji razvoj unutarnje plovidbe, koji je posljednjih desetljeća, unatoč brojnim programima i planovima, izostao (Činčurak Erceg, 2019). „Kako bi plovidba unutarnjim vodama funkcionirala, osim zadovoljavajućeg pravnog okvira te razvijene infrastrukture i suprastrukture važnu ulogu imaju i ostali dionici kao što su lučke uprave i lučke kapetanije“ (Činčurak Erceg i Stanić, 2021:72).

U prosincu 2021. godine donesen je novi Zakon o plovidbi i lukama unutarnjih voda Narodne novine, br. 144/2021) kako bi se među ostalim uskladile odredbe koje se odnose na lučke kapetanije i inspekcijski nadzor sa Zakonom o lučkim kapetanijama i tako otklonile suprotnosti i kolizije uređenja iste problematike u različitim zakonskim rješenjima. Također, u Strategiji razvitka riječnog prometa u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2022. do 2032. godine (Narodne novine, br. 87/2022) kao jedna od mjera za postizanje strateškog cilja razvoja infrastrukture i povećanje plovnosti u unutarnjoj plovidbi, u prioritetnom području unaprjeđenje sigurnosti, navedeno je „Unaprjeđenje sustava sigurnosti i nadzora i povećanje efikasnosti inspekcije za sigurnost plovidbe“. Kako se navodi u Strategiji: „Efikasnost inspekcije za sigurnost plovidbe potrebno je povećati ulaganjem u razvoj i osposobljavanje zaposlenika u lučkim kapetanijama i novozaposlenih u skladu sa specifičnim potrebama (primjerice, korištenje novih inačica AIS sustava) i definiranjem jasnih procedura djelovanja u slučajevima nastanka incidentnih situacija“ (Narodne novine, br. 87/2022).

Zakonom o plovidbi i lukama unutarnjih voda (Narodne novine, 144/2021) regulira se inspekcijski nadzor na unutarnjim vodama. Inspekcijski nadzor nad provođenjem Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda te propisa iz područja sigurnosti plovidbe na unutarnjim vodama i zaštite voda od onečišćenja s objekata unutarnje plovidbe obavljaju inspektori sigurnosti plovidbe Ministarstva nadležnog za unutarnju plovidbu i lučkih kapetanija (čl. 246., st. 1.). Mogu ih obavljati i ovlaštene službenici Ministarstva nadležnog za unutarnju plovidbu i lučkih kapetanija u okviru ovlaštenja koje daje ministar. Lučke kapetanije područne su jedinice Ministarstva nadležnog za unutarnju plovidbu neposredno odgovorne za obavljanje poslova sigurnosti plovidbe.

Poslovi inspekcijskog nadzora obavljaju se, kako je već rečeno, sukladno odredbama Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda i Zakona o lučkim kapetanijama (Narodne novine, br. 118/2018), te Pravilnika o inspekciji sigurnosti plovidbe unutarnje plovidbe (Narodne novine, br. 31/2014)<sup>3</sup> u kojem se pobliže razrađuje način i obavljanje inspekcijskog nadzora, vrste inspekcijskih pregleda te radnje i mjere koje je inspektor sigurnosti plovidbe ovlašten poduzeti. Iako je prijelaznim i završnim odredbama Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda propisano kako će ministar donijeti Pravilnik o ispitivanju nesreća brodova na unutarnjim

---

<sup>3</sup> Pravilnikom se utvrđuje način i postupci obavljanja inspekcijskog nadzora sigurnosti plovidbe, stručna sprema, posebni ispiti i uvjeti koje mora ispunjavati inspektor sigurnosti plovidbe, kao i obrasci iskaznice i značke inspektora sigurnosti plovidbe (Narodne novine, br. 31/2014).

vodama te Pravilnik o inspekciji sigurnosti unutarnje plovidbe u roku od 9 mjeseci od stupanja Zakona na snagu, do danas još nisu doneseni.

Inspeksijski poslovi, prema čl. 247. Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda obuhvaćaju osobito obavljanje inspeksijskog nadzora nad:

1. „objektima unutarnje plovidbe hrvatske državne pripadnosti u pogledu njihove sposobnosti za plovidbu ili uporabu,
2. stranim brodovima u hrvatskim lukama, pristaništima i unutarnjim vodama Republike Hrvatske,
3. lukama, pristaništima (ne primjenjuje se na pristaništa za ratna plovila), sidrištima, privezištima, zimovnicima i skloništima, skelnim prijelazima i tovarištima,
4. gradnjom i postavljanjem građevina za poboljšavanje uvjeta plovidbe i opreme za pomoć pri plovidbi te tehničkim održavanjem plovni putova,
5. gradnjom, radovima i drugim zahvatima, djelatnostima i aktivnostima na vodnim putovima ili na njihovim obalama u pogledu utjecaja na sigurnost plovidbe,
6. prijevozom osoba i stvari, tegljenjem, potiskivanjem i drugim plovidbenim poslovima u pogledu zaštite ljudskih života i imovine,
7. uvjetima života i rada članova posade broda te radnom vremenu,
8. plovidbom i pravilima plovidbe,
9. zaštitom od onečišćenja unutarnjih voda s objekata unutarnje plovidbe,
10. obavljanjem djelatnosti brodarskog agenta,
11. obavljanjem djelatnosti brodarskih učilišta,
12. obavljanjem prijevoznice djelatnosti,
13. obavljanjem djelatnosti posredovanja pri zapošljavanju brodaraca.“

Za svaki od ovih inspeksijskih nadzora navodi se što su inspektori ovlašteni provjeriti kao i koje mjere su ovlašteni poduzeti ako se u obavljanju inspeksijskog nadzora utvrde nedostaci. Analiza svih postupaka i ovlasti prema Zakonu o plovidbi i lukama unutarnjih voda i Zakonu o lučkim kapetanijama premašivala bi opseg ovog rada. Spomenimo da u skladu s čl. 259., st. 1. Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda: „kada inspektor sigurnosti plovidbe utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis, čije je provođenje ovlašten nadzirati, ima pravo i dužnost:

- narediti otklanjanje utvrđenih nedostataka odnosno nepravilnosti u određenom roku
- pokrenuti prekršajni postupak zbog počinjenog prekršaja
- podnijeti kaznenu prijavu zbog počinjenoga kaznenog djela i
- poduzeti i druge mjere i radnje za koje je ovlašten drugim propisima.“

Kada utvrdi povredu propisa i drugih akata koji su izvan njegove nadležnosti, mora bez odgađanja o tome obavijestiti nadležno tijelo.

U odnosu na odredbe sada nevažećeg Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda (Narodne novine, br. 109/07, 132/07, 51A/13, 152/14, 118/18.), inspeksijski poslovi novim su Zakonom (Narodne novine br. 144/2021) jasnije i detaljnije regulirani. Primjerice mijenjane su odredbe o nadzoru nad objektima unutarnje plovidbe hrvatske državne pripadnosti (čl. 248.). Nadalje, dodane su odredbe o inspeksijskom nadzoru: stranog broda (čl. 249.), raspredi stranog broda (čl. 250., st. 2.), provođenjem međunarodnog režima luka (čl. 251.), brodskim agentima (čl.

256.), obavljanja djelatnosti broderskog učilišta (čl. 257.), obavljanja prijevoznčke djelatnosti (čl. 258., st. 1), obavljanja djelatnosti posredovanja pri zapošljavanju brodaraca (čl. 258., st. 2).

Kako je navedeno u čl. 260. Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda, „protiv odluka i drugih upravnih akata inspektora sigurnosti plovidbe i ovlaštenih djelatnika za obavljanje inspeksijskih poslova ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.“ Također, unesene su i nove odredbe o radnjama koje inspektori provode u slučaju plovidbene nesreće ili nezgode (čl. 267. i 269.).

Danas se temama zaštite okoliša posvećuje velika pažnja, posebice unutar Europske unije. Najveći su onečišćivači rijeka u Europi poljoprivreda te industrija, ali i od prometa na unutarnjim vodama također prijete opasnost. Prema čl. 32., st. 1. Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda, “zabranjeno je s objekta unutarnje plovidbe izbacivati, izljevati ili ispuštati otpad, predmete, tvari, bilo koji oblik štetnih i opasnih tvari, ulja i zauljene vode ili smjesu takvog otpada s vodom koje mogu predstavljati smetnje ili opasnost za sigurnost plovidbe.” „Obveza je brodaru, sukladno čl. 9., st. 1., da brod i njegovu opremu održava tako da je u svakom smislu sposoban za plovidbu bez opasnosti za brod, osobe na brodu, teret i okoliš“ (Činčurak Erceg, 2022:137). Stoga naglašavamo da Zakon o plovidbi i lukama unutarnjih voda regulira i slučajeve postupanja inspektora kada je riječ o zaštiti voda od onečišćenja s objekata unutarnje plovidbe (plovila i plutajućih objekata unutarnje plovidbe).

Zakon o lučkim kapetanijama mijenjan je 2018. godine, a cilj je bio ujednačavanje rada lučkih kapetanija na unutarnjim vodama i onih na moru te pojednostavljenje rada kapetanija (Činčurak Erceg i Stanić, 2021). Zakon o lučkim kapetanijama u čl. 3., st. 1., t. 10., definira pojam ovlaštenog službenika pod kojim razumijeva inspektora ili drugog službenika Ministarstva nadležnog za unutarnju plovidbu koji je za obavljanje inspeksijskih poslova sigurnosti plovidbe osposobljen i ovlašten u skladu s odredbama Zakona o lučkim kapetanijama i posebnih propisa. Među ostalim poslovima sigurnosti plovidbe na unutarnjim vodama, prema čl. 4. st. 1. navode se:

- inspeksijski nadzor: sigurnosti plovidbe; nad zaštitom okoliša od onečišćenja s objekata unutarnje plovidbe; pravnih i fizičkih osoba ovlaštenih za obavljanje pojedinih poslova sigurnosti plovidbe te drugih poslova prema pomorskim i plovidbenim propisima, itd.

U dijelu petom, detaljno se uređuju inspeksijske ovlasti: njihovo stjecanje i prestanak te primjena ovlasti. Prema čl. 41. Zakona o lučkim kapetanijama, ovlašten službenik, kada obavlja nadzor nad primjenom pomorskih i plovidbenih propisa, ovlašten je među ostalim: - pregledati objekte unutarnje plovidbe;

- pregledati luke, lučka područja i lučke uređaje, poslovne i druge prostore;
- zabraniti upotrebu i korištenje objekata unutarnje plovidbe te njihovih uređaja;
- narediti otklanjanje šteta i uspostavu prijašnjeg stanja;
- provjeriti identitet osoba;
- privremeno oduzeti predmete i isprave;
- prikupljati, obrađivati, evidentirati i koristiti osobne i druge podatke, dokumente i isprave;

- davati druga upozorenja, naredbe i zabrane te poduzeti druge mjere odnosno izvršiti druge radnje za koje je ovlašten Zakonom o lučkim kapetanijama, pomorskim i plovodbenim propisima, zakonom kojim se uređuje prekršajni postupak i drugim propisima.

### 3. ULOGA INSPEKTORA U PROVOĐENJU INSPEKCIJSKOG NADZORA

Prema čl. 39., st. 2. Zakona o lučkim kapetanijama, ovlast za obavljanje inspekcijskih poslova sigurnosti plovodbe službenik stječe: „rješenjem o rasporedu na radno mjesto za koje je pravilnikom o unutarnjem redu Ministarstva propisano obavljanje inspekcijskih poslova sigurnosti plovodbe“ te „položenim državnim stručnim ispitom i svladavanjem odgovarajućeg programa stručnog usavršavanja“ u skladu s odredbama Zakona o lučkim kapetanijama, pomorskih i plovodbenih propisa ili drugo „rješenjem Ministarstva kojim ga se ovlašćuje za obavljanje određenih inspekcijskih poslova, kada mu je u opisu poslova radnog mjesta na koje je raspoređen, propisano obavljanje određenih inspekcijskih poslova sigurnosti plovodbe i nadzora pomorskog dobra, a nakon što je službenik položio državni ispit te svladao odgovarajući program stručnog usavršavanja.“ Ovlaštenom službeniku izdaje se službena značka s identifikacijskim brojem i službena iskaznica. Kako je propisano u st. 6. u obavljanju inspekcijskih poslova sigurnosti plovodbe ovlašteni službenici nisu ograničeni granicama teritorijalne nadležnosti lučke kapetanije u koju su raspoređeni na rad, što svakako pridonosi boljem obavljanju inspekcijskog nadzora.

Prethodno je navedeno da inspektori u obavljanju inspekcijskog nadzora na unutarnjim vodama imaju različite ovlasti. Zakon o sustavu državne uprave u čl. 25., st. 2. propisuje odgovornost inspektora ako ne poduzme mjere ili radnje koje ima pravo i obvezu poduzeti ili ako prekorači propisane ovlasti. Također, prema čl. 14. ako je fizičkoj ili pravnoj osobi nastane šteta nezakonitim ili nepravilnim obavljanjem poslova državne uprave tu štetu nadoknađuje Republika Hrvatska.

Budući da, uz sve spomenuto, inspektori imaju pravo, “pregledati i poslovne prostore i spise, zgrade i druge građevine, predmete, robu i druge stvari kod nadziranih osoba, saslušati pojedine osobe u upravnom postupku, zatražiti i pregledati isprave na temelju kojih se može utvrditi identitet osoba, kao i obavljati druge radnje u skladu sa svrhom inspekcijskog nadzora” (čl. 23. Zakona o sustavu državne uprave) kao i da se moraju držati pravila o zaštiti osobnih podataka kao i o tajnosti podataka (čl. 24. Zakona o sustavu državne uprave), razvidna je njihova odgovornost, ali i značajna uloga u poslovima inspekcijskog nadzora. U tom smislu potrebno je da inspektori budu stručne i osposobljene osobe.

Važnost kontinuiranog obrazovanja i edukacija inspektora prepoznata je i u Strategiji razvitka riječnog prometa u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2022. do 2032. godine, prema kojoj se ulaganjem u razvoj i osposobljavanje zaposlenika povećava efikasnost inspekcije za sigurnost plovodbe (Narodne novine, br. 87/2022). Osiguranje kvalitetnog inspekcijskog nadzora, Staničić prije svega vidi u nužnom postavljanju kvalitetnog, sustavnog i kontinuiranog zakonskog okvira (Staničić 2019:62), kao i postavljanju kvalitetnog institucijskog okvira, unutar kojega treba osigurati educiran i kvalitetan kadar. Napominje da će se na taj način osigurati suradnja inspektora sa subjektima nadzora, profesionalizam pri provođenju

inspekcijskog nadzora, prepoznavanje nezakonitosti i/ili nepravilnosti i adekvatno sankcioniranje povreda (Staničić 2019:62).

Općenito je inspekcijski nadzor reguliran velikim brojem zakona i podzakonskih propisa koji se preklapaju te su stoga i ovlasti inspektora često nejasne. Čini se kako inspekcije premalo rade na prevenciji, a češće djeluju represivno. Staničić (2019:71) zaključuje da je problem u tome što: „Inspektori često nemaju dovoljno pravnih znanja – znanja iz područja inspekcije nisu dovoljna!“ Posebno se ističe i problem neizvršavanja donesenih rješenja (Staničić, 2019).

Također, jedan od problema obavljanja inspekcijskih nadzora je nedovoljan broj inspektora. U lučkim kapetanijama na unutarnjim vodama svaka kapetanija ima zaposlenog jednog inspektora sigurnosti plovidbe koji pokriva veliko teritorijalno područje. Zbog toga je Zakon o lučkim kapetanijama uveo pojam ovlaštenog službenika za obavljanje određenih inspekcijskih poslova. U Zakonu o plovidbi i lukama unutarnjih voda iz 2007. godine u čl. 246., st. 2. navedeno da poslove inspekcije „mogu obavljati i stručni djelatnici Ministarstva i lučkih kapetanija u okviru posebnog ovlaštenja koje daje ministar.“ Međutim, tek se u Zakonu o lučkim kapetanijama razrađuje tko su to ovlašteni službenici, stjecanje i prestanak te primjena ovlasti. Istim Zakonom u prijelaznim odredbama navedeno je kao će ministar u roku od godinu dana od stupanja Zakona o lučkim kapetanijama na snagu (stupio na snagu 1. siječnja 2019. godine) donijeti Pravilnik o načinu stjecanja statusa ovlaštenog službenika, programu stručnog usavršavanja, obrascu službene iskaznice, izgledu službene značke te postupku izdavanja službene iskaznice i značke. Pravilnik je prošao Javno savjetovanje 2022. godine (E-Savjetovanja, 2022) te na njega nije bilo očitovanja predstavnika zainteresirane javnosti. Kako Pravilnik nije objavljen u Narodnim novinama tako ni u lučkim kapetanijama nema ovlaštenih službenika za obavljanje inspekcijskih poslova. Donošenje navedenog Pravilnika o načinu stjecanja statusa ovlaštenog službenika rasteretilo bi inspektore sigurnosti plovidbe te sigurno povećalo kvalitetu obavljanja inspekcijskih nadzora, a možda čak i pomoglo u prevenciji nepravilnosti odnosno nezakonitosti.

Na primjeru Lučke kapetanije Osijek u kojoj je upisano 88 brodova te oko 7.000 čamaca, kao i da strani brodovi (kruzeri i teretni brodovi) plove međunarodnim vodnim putem rijeke Drave od ušća Dunava sve do Osijeka, jasno je da je broj inspektora sigurnosti plovidbe (jedan po kapetaniji) nedostatan. Na području Lučke kapetanije Osijek, u Luci Osijek prekrca se oko 200.000 tona tereta. Tijekom 2022. godine zabilježeno je oko 1000 isplavlivanja/uplovljavanja plovila. Iz ovih brojki vidljiva je količina posla koja je trenutačno na samo jednom inspektor. Okvirni broj različitih inspekcijskih poslova u 2022. godini bio je 150. Iz svega navedenog proizlazi da je kapetanijama na unutarnjim vodama hitno potrebno unaprjeđenje javne uprave i to: donošenjem prethodno spomenutih pravilnika kao i povećanjem ljudskih potencijala – broja inspektora sigurnosti plovidbe i ovlaštenih službenika za obavljanje dijela inspekcijskih poslova.

Uloga inspektora u provođenju inspekcijskog nadzora velika je no treba naglasiti da je nužno provođenje odluka i drugih upravnih akata inspektora sigurnosti plovidbe. Kako navodi i Staničić “bez kvalitetne provedbe izvršenja naloženih mjera, inspekcijski nadzor nema nikakve svrhe“ (Staničić, 2019:72).



#### 4. ZAKLJUČAK

Poslovi inspeksijskog nadzora na unutarnjim vodama obavljaju se sukladno odredbama Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda (Narodne novine, 144/2021) kao i Zakona o lučkim kapetanijama (Narodne novine, br. 118/2018). Inspeksijski nadzor nad provođenjem Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda te propisa iz područja sigurnosti plovidbe na unutarnjim vodama i zaštite voda od onečišćenja s objekata unutarnje plovidbe obavljaju inspektori sigurnosti plovidbe Ministarstva nadležnog za unutarnju plovidbu i lučkih kapetanija, a mogu ih obavljati i ovlaštene službenici Ministarstva nadležnog za unutarnju plovidbu i lučkih kapetanija u okviru ovlaštenja koje daje ministar.

Inspeksijski poslovi koji se odnose na obavljanje nadzora nad provođenjem Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda obuhvaćaju osobito obavljanje inspeksijskog nadzora nad: lukama, pristaništima, sidrištima, privezištima, zimovnicima i skloništima, skelnim prijelazima i tovarištima; objektima unutarnje plovidbe hrvatske državne pripadnosti o njihovoj sposobnosti za plovidbu; stranim brodovima u hrvatskim lukama, pristaništima i unutarnjim vodama; uvjetima života i rada članova posade broda; plovidbom i pravilima plovidbe; gradnjom i postavljanjem građevina za poboljšavanje uvjeta plovidbe i opreme za pomoć pri plovidbi te tehničkim održavanjem plovni putova; zaštitom unutarnjih voda od onečišćenja s objekata unutarnje plovidbe; prijevozom osoba i stvari, tegljenjem, potiskivanjem i drugim plovidbenim poslovima vezanim za zaštitu ljudskih života i imovine; obavljanjem djelatnosti: brodarskog agenta, brodarskih učilišta, posredovanja pri zapošljavanju brodaraca te obavljanjem prijevoznike djelatnosti.

U odnosu na odredbe Zakona o lukama unutarnjih voda (Narodne novine, br. 142/1998, 65/2002) te prethodnih verzija Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda, inspeksijski poslovi su Zakonom o plovidbi i lukama unutarnjih voda iz 2021. godine (Narodne novine br. 144/2021) jasnije i detaljnije regulirani. Ipak, treba naglasiti da Pravilnik o načinu stjecanja statusa ovlaštenog službenika, programu stručnog usavršavanja, obrascu službene iskaznice, izgledu službene značke te postupku izdavanja službene iskaznice i značke te novi Pravilnik o inspekciji sigurnosti plovidbe unutarnje plovidbe nisu doneseni.

Prema Zakonu o lučkim kapetanijama, ovlaštene službenik (inspektor ili drugi službenik Ministarstva nadležnog za unutarnju plovidbu koji je za obavljanje inspeksijskih poslova sigurnosti plovidbe osposobljen i ovlašten u skladu s odredbama Zakona o lučkim kapetanijama i posebnih propisa), kada obavlja nadzor nad primjenom plovidbenih propisa, ovlašten je među ostalim: pregledati luke, lučka područja i lučke uređaje, poslovne i druge prostore; pregledati objekte unutarnje plovidbe; zabraniti upotrebu i korištenje objekata unutarnje plovidbe te njihovih uređaja; provjeriti identitet osoba; privremeno oduzeti predmete i isprave; prikupljati, obrađivati, evidentirati i koristiti osobne i druge podatke, dokumente i isprave; narediti otklanjanje šteta i uspostavu prijašnjeg stanja. Stoga je potrebno da inspektori odnosno ovlaštene službenici, budu educirane, stručne i osposobljene osobe.

Inspeksijski nadzor reguliran je velikim brojem propisa pa su ovlasti inspektora često nejasne. I dok se s jedne strane navodi kako inspektori nerijetko nemaju odgovarajuću razinu znanja i iskustva te nedovoljno rade na prevenciji, s druge strane se ističe njihov premali broj kao i

problem neizvršavanja odluka i drugih upravnih akata inspektora. U lučkim kapetanijama na unutarnjim vodama svaka kapetanija ima zaposlenog jednog inspektora sigurnosti plovidbe pa bi trebalo iskoristiti mogućnost propisanu Zakonom o lučkim kapetanijama i Zakonom o plovidbi i lukama unutarnjih voda da inspekcijske poslove mogu obavljati i ovlašteni službenici Ministarstva nadležnog za unutarnju plovidbu i lučkih kapetanija u okviru ovlaštenja koje daje ministar. Međutim, problem se nalazi u činjenici da, kako što je već rečeno, Pravilnik o načinu stjecanja statusa ovlaštenog službenika, programu stručnog usavršavanja, obrascu službene iskaznice, izgledu službene značke te postupku izdavanja službene iskaznice i značke još nije donesen.

Kako bi se poboljšao rad inspektora na unutarnjim vodama potrebno je što prije donijeti potrebne pravilnike, zaposliti odnosno ovlastiti veći broj osoba za obavljanje inspekcijskog nadzora te kontinuirano raditi na njihovom stručnom osposobljavanju i usavršavanju.

## LITERATURA

1. Bolanča, D. (2016), Prometno pravo Republike Hrvatske, Split: Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet.
2. Činčurak Erceg, B. (2018), „Legal framework of European inland waterways and Croatian legislation on inland waterways navigation – problems of non-harmonized rules“, European Scientific Journal, Vol. 14, special edition, February 2018, str. 37.-57.
3. Činčurak Erceg, B. (2019), „Inland waterways transport in the European Union - flowing or still standing?“, U: Proceedings of the 6th International Scientific Conference "Social Changes in the Global World", Štip: Goce Delčev University, Faculty of Law, str. 123.-136.
4. Činčurak Erceg, B. (2022), Pravna regulacija zaštite okoliša od štetnih utjecaja prometa, u: Zakonodavstvo zaštite okoliša i održivi ekonomski razvoj u EU, Duić, D. i Čemalović, U. (ur.), Osijek: Sveučilište J. J. Strossmayera, Pravni fakultet Osijek, str. 110.-161.
5. Činčurak Erceg, B. i Stanić, T. (2021), „Upravni postupci lučkih kapetanija unutarnjih voda“, U: Zbornik radova 11. Međunarodna konferencija Razvoj javne uprave, Vukovar: Veleučilište "Lavoslav Ružička" u Vukovaru, str. 71-82.
6. Džinić, J. i Lopižić, I. (2022), „Novo uređenje upravnog i inspekcijskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi – problemi i otvorena pitanja“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 59, 1/2022, str. 173-193.
7. E-Savjetovanja (2022), Prijedlog Pravilnika o načinu stjecanja statusa ovlaštenog službenika, programu stručnog usavršavanja, obrascu službene iskaznice, izgledu službene značke te postupku izdavanja službene iskaznice i službene značke, <https://esavjetovanja.gov.hr/Documents/List/22245> (11. 4. 2023)
8. Horvat, I. (2012), Pravni aspekti upravljanja lukama unutarnjih voda, doktorska disertacija, Osijek: Sveučilište J. J. Strossmayera, Pravni fakultet Osijek.
9. Monk, J. (2012.). Reform of regulatory enforcement and inspections in OECD countries. <https://www.oecd.org/regreform/Reform%20of%20inspections%20-%20Web%20-%20Julie%20Monk.pdf> (24. 3. 2023.)
10. Pravilnik o inspekciji sigurnosti unutarnje plovidbe, Narodne novine, br. 31/2014.

11. Staničić, F. (2019), „Uloga inspekcijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa“, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, No. 1-2/2019, str. 61.-73.
12. Stipić, M. (2017), „Inspekcijski nadzor – doseg najavljenih izmjena“, FiP, vol 5, No. 2, str. 7.-34.
13. Strategija razvitka riječnog prometa u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2022. do 2032. godine, Narodne novine, br. 87/2022.
14. Vlada Republike Hrvatske, Konačni prijedlog Zakona o lučkim kapetanijama, Zagreb, 2018.,  
<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2018/11%20studeni/127%20sjednica%20VRH//127%20-%204.pdf> (26. 3. 2023.)
15. Vojković, G. (2007), Luke unutarnjih voda, Split: Hrvatski hidrografski institut.
16. Zakon o Državnom inspektoratu, Narodne novine, br. 115/2018, 117/2021.
17. Zakon o lučkim kapetanijama, Narodne novine, br. 118/2018.
18. Zakon o lukama unutarnjih voda, Narodne novine, br. 142/1998, 65/2002.
19. Zakon o plovidbi i lukama unutarnjih voda, Narodne novine, br. 109/2007, 132/2007, 51A/2013, 152/2014, 118/2018.
20. Zakon o plovidbi i lukama unutarnjih voda, Narodne novine, br. 144/2021.
21. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/2019.
22. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, Narodne novine, br. 85/2020, 21/2023.

**PRAVNI ASPEKTI JAVNE UPRAVE U PROCESU INTEGRACIJE BOSNE I  
HERCEGOVINE U EUROPSKU UNIJU**

**LEGAL ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE PROCESS OF  
INTEGRATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA  
INTO THE EUROPEAN UNION**

**doc. dr. sc. Mirza Čaušević**

Sveučilište / Univerzitet „VITEZ“ Vitez

e-mail: [mirza.causevic@unvi.edu.ba](mailto:mirza.causevic@unvi.edu.ba)

**Sažetak**

Autor u članku naglašava da se predmet i objekti istraživanja primarno odnose na pravnu analizu postojećih aspekata javne uprave u procesu integracije Bosne i Hercegovine u Europsku uniju. Prvenstveno, u članku, razmatra se normativno-pravni okvir javne uprave u Bosni i Hercegovini s organizacijskog i funkcionalnog aspekta. Pri tome se analizira reforma javne uprave kroz prezentiranje kronologije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini; prezentira se aktualno stanje javne uprave i proces ispunjavanja europskih kriterija za usklađivanje bosanskohercegovačkih pravnih parametara javne uprave s europskim zakonodavstvom. Posebna pažnja je posvećena prezentiranju poduzetim aktivnostima Ureda koordinatora za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini. Pored toga, autor analizira posljednji Izvještaj Europske komisije o reformi javne uprave u Bosni i Hercegovini ukazujući na ostvareni napredak i buduće izazove s ciljem ujednačavanja predmeta istraživanja s europskim standardima i kriterijima. Na kraju članka, sintetizirajući aspekte istraživačkog procesa autor koncipira ključne zaključke i preporuke.

**Ključne riječi:** *javna uprava, Bosna i Hercegovina, Europska unija, Ured koordinatora za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, Strategija javne uprave u Bosni i Hercegovini.*

**Abstract**

In the article, the author emphasizes that the subject and objects of the research primarily refer to the legal analysis of existing aspects of public administration in the process of integration of Bosnia and Herzegovina into the European Union. Primarily, in the article, the normative-legal framework of public administration in Bosnia and Herzegovina is considered from the organizational and functional aspect. In doing so, public administration reform is analyzed through the presentation of the chronology of public administration reform in Bosnia and Herzegovina; the current state of public administration and the process of fulfilling the European criteria for harmonizing the legal parameters of Bosnian public administration with European legislation are presented. Special attention was paid to the presentation of the activities undertaken by the Office of the Coordinator for Public Administration Reform in Bosnia and Herzegovina. In addition, the author analyzes the latest Report of the European Commission on the reform of public law in Bosnia and Herzegovina, pointing out the achieved progress and future challenges with the aim of harmonizing the subject of research with European standards and criteria. At the end of the article, synthesizing aspects of the research process, the author formulates key conclusions and recommendations.

**Keywords:** *public administration, Bosnia and Herzegovina, European Union, Office of the Coordinator for Public Administration Reform in Bosnia and Herzegovina, Public Administration Strategy in Bosnia and Herzegovina.*

## 1. UVODNE NAPOMENE

Mnogobrojne promjene i izazove sa sobom nosi pristupanje ekonomsko-interesnoj zajednici, poput Europske unije, jer je primarna intencija ujednačavanje pravnog zakonodavstva s ciljem ostvarivanja ključnog ekonomskog razvoja. Naime, radi se o vitalnim promjenama državne strukture u kojoj se dio suvereniteta prenosi na Europsku uniju, a cilj tog zajedništva reflektira se kroz ostvarivanje ekonomskih (državnih) interesa. Kada govorimo o putu Bosne i Hercegovine ka punopravnom članstvu u Uniji, trenutno državno uređenje Bosne i Hercegovine, konstruirano prema Dejtonskom (mirovnom) sporazumu predstavlja dodatni uteg za brže i uspješno transformiranje državne (javne) uprave. Pored skoro nepremostive prepreke kreirane u Dejtonu, ključni teret kreira politički establišment, otežavajući provedbu nužnih reformi javne uprave u cilju funkcionalnijeg i boljeg razvoja države ka europskim integracijama i na koncu punopravnom članstvu u Europskoj uniji. Predmet istraživanja u članku usmjeren je na razmatranje najvažnijih pravnih aspekata javne uprave u procesu integracije države u Uniju. Autor kroz članak nastoji odgovoriti na pitanje vezano za ključne pravne segmente koji se moraju ispuniti, iz oblasti javne uprave, kako bi se stvorili preduvjeti za punopravno članstvo Bosne i Hercegovine. Kroz članak će se navesti: pojmovno određenje javne uprave, kronologija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, aktivnosti Ureda koordinatora za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, posljednji Izvještaj Europske komisije o reformi javne uprave u Bosni i Hercegovini. Navodeći ključne segmente u članku, autor je postavio temeljnu (radnu) hipotezu koncipiranu tako da pravni aspekti javne uprave predstavljaju *conditio sine qua non* za uspješnu integraciju Bosne i Hercegovine u Europskoj uniji.

## 2. POJAM JAVNE UPRAVE

Da bi se na vjerodostojan i kvalitativan način definirao pojam javne uprave, prvenstveno je potrebno pojasniti organizacioni (formalni) i funkcionalni (materijalni) segment uprave. (Pusić, 2002) Kada individualne i zajedničke potrebe treba zadovoljiti kroz organizaciju rada većeg broja ljudi, u tom slučaju uprava se definira kao posebna djelatnost - racionalna, svjesna i svrsishodna aktivnost, pa tada tumačimo upravu s funkcionalnog aspekta. Radi se o segmentu (javne) uprave koji podrazumijeva teorijsko utvrđivanje temeljnih aktivnosti kojima uprava realizira svoje zadatke i poslove. Dakle, polazi se od sadržaja upravnopravne djelatnosti, odnosno od funkcije, kako to samo ime naglašava. Upravne djelatnosti, u funkcionalnom smislu, tvore javnu upravu. (Schwarze, 1992.)

Za razliku od funkcionalnog segmenta uprave, razlikovanje upravnih aktivnosti i djelovanja prema formalnim karakteristikama definira se kao formalni pojam uprave. Nadasve, kada se promatraju definicije, veoma je lako uočljivo da teoretičari upravnog prava prave distinkciju između pozitivnog i negativnog definiranja pojma „javne uprave“. (Maurin, 2005) Uzimajući u obzir činjenicu brojnosti i heterogenosti, veliki broj teoretičara (Majer, Jelinek, Krbek i drugi) pribjegavaju, u odnosu na zakonodavstvo i sudstvo, negativnom definiranju upravne djelatnosti.

(Koprić, 2014.) Za razliku od pristalica negativnog definiranja pojma „javne uprave“, poklonici pozitivnog poimanja javne uprave polaze, prije svega, od sljedećih čimbenika, i to: a.) akcija koje javna uprava poduzima; b.) opisivanje djelatnosti javne uprave; c.) pravnih akata koje javna uprava donosi i d.) cilja zbog kojeg se stvaraju pojedine upravne organizacije. Samim tim, kada govorimo o bosanskohercegovačkim (pravnim) teoretičarima, pri proklamiranju i akceptiranju pozitivnih definicija javne uprave, najviše se istaknuo profesor Sead Dedić. Pri tome, za njega je od primarne važnosti sagledavanje sadržaja upravne djelatnosti, u odnosu na analizu vrste tijela i organizacija koje vrše upravne poslove. (Dedić, 2001)

Interesantno je da kada se pojašnjava, s organizacijskog aspekta, pojam „javne uprave“ se tretira tako da se obraća ključna pozornost na činjenicu tko vrši upravne poslove, u kojoj formi i na koji način. Stoga, nedvojbeno je da „javna uprava“ podrazumijeva poseban sustav organizacijskih cjelina s ciljem obavljanja upravne djelatnosti, temeljne i trajne aktivnosti. Po pravilu, pojam „javna uprava“ se koristi za definiranje organizacijskog pojma uprave. U širem smislu pojmovno određenje pojma „javna uprava“ podrazumijeva koherentni obujam upravnih organizacija čiji je zadatak da obavljaju javne poslove i zadatke u interesu nacionalne, regionalne ili lokalne društveno-političke zajednice, pa se nedvojbeno radi, u ovom slučaju, o propisima nacionalnog (državnog), regionalnog i/ili lokalnog karaktera. (Hartley, 2010)

Za razliku od šireg tumačenja pojma „javna uprava“, ovaj pojam u užem smislu tretiramo kao „autoritativno rješavanje u pojedinačnim upravnim stvarima o pravima ili obavezama pojedinaca ili pravnih lica putem upravnih akata i na osnovu zakona, vršenje upravnog nadzora, vršenje drugih javnih ovlaštenja, kao i uređivanje odnosa od šireg interesa općim aktima od strane državnih organa.“ (Fox, 2000:45)

Na temelju prethodnih definicija, veoma je jednostavno izvući zaključak da „javna uprava“ objedinjava sva tijela i organe čiji je zadatak da budu vršiocu upravne djelatnosti, kako izvan nje, s jedne strane, tako i u okviru državne organizacione strukture. U užem smislu, javnu ili državnu upravu čine vršiocu upravne djelatnosti u okviru državne organizacione strukture. Naime, radi se o ministarstvima i posebnim upravnim organizacijama (direkcije, agencije, zavodi i slično). Pored nabrojanih organa, javnu upravu čine i brojni drugi organi koji nisu u sustavu državnopravne upravne strukture, ali predstavljaju konstitutivni dio državnog aparata (stručne službe izvršnih i zakonodavnih tijela, sudska uprava i slično). „Javna uprava“ objedinjava organe mimo državne organizacione strukture, a radi se o institucijama s javnim ovlaštenjima (javna poduzeća, javne ustanove i slično). Interesantno je napomenuti da zajednička crta obnašateljima upravne djelatnosti, bez obzira da li tu djelatnost obnašaju van državne organizacijske strukture ili u okviru iste, jeste obavljanje javnih poslova u javnom interesu. (Heywood, 2002)

### **3. ORGANIZACIJA I ORGANI JAVNE UPRAVE U PRAVNOM SUSTAVU BOSNE I HERCEGOVINE**

Položaj i uloga javne uprave u Bosni i Hercegovini, te druga pitanja u vezi s njenim radom uređeni su raznovrsnim i brojnim propisima. Pravni pluralizam je direktna posljedica složenog (državnog) uređenja koje uvjetuje složenu organizaciju uprave na razini političko-teritorijalnih jedinice (entiteti i kantoni). Organizacija javne uprave u Bosni i Hercegovini, podrazumijeva

četverodijelnu podjelu i to: a) na nivou države; b) na nivou Federacije Bosne i Hercegovine; c) na nivou Republike Srpske i d) na nivou Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Posebnost u organizaciji javne uprave u Bosni i Hercegovini, podrazumijeva da ista nije hijerarhijski ustrojena i nije jedinstvena. To znači da svaka razina vlasti ima ustavom propisane ovlasti koje politički i pravno nisu podređene jedna drugoj, jer se primarno temelje na odnosima suradnje. Tako, organi uprave na razini institucija Bosne i Hercegovine formiraju se za obavljanje poslova iz nadležnosti države, dok se entitetski organi uprave osnivaju za obavljanje poslova iz nadležnosti na svojoj teritoriji. (Kramarić i Festić, 2009)

Na osnovu pozitivnopravnog poretka u Bosni i Hercegovini, „javna uprava“ se oblikuje kroz dva konstitutivna oblika, i to: a.) organa uprave i b.) upravnih organizacija. Temeljni oblik organa uprave su ministarstva. Radi se o tijelima koja se obrazuju za poslove državne uprave u jednoj i/ili više međusobno objedinjenih oblasti. Oni su temeljni vršioci (realizatori) upravnih poslova. Rukovoditelj ministarstva je ministar. Njegove nadležnosti su da osigura efikasno i zakonito obnašanje zakonom utvrđenih prerogativa i uspješno predstavljanje ministarstva. Primarna nadležnost ministra je da donosi propise iz svoje nadležnosti, izdaje druge akte za koje je ovlašten, odlučuje o pravima i obavezama državnih službenika i drugih zaposlenika. Za izvršavanje poslova iz svog djelokruga i poslova u okviru ministarstva, ministar odgovara egzekutivnoj i legislativnoj vlasti, vladi i parlamentu. Uzimajući u obzir upravne poslove koje obavljaju ministarstva, pored njih, poslove uprave mogu obavljati upravne organizacije. Radi se o posebnoj vrsti tijela koje osniva država s ciljem obavljanja upravnih i stručnih poslova. (Ajanović, 2020)

Sagledavajući temeljnu razliku između ministarstava i upravnih organizacija, važno je naglasiti da upravne organizacije vrše upravne poslove koji su povezani s njihovim temeljnim (stručnim) poslovima. Upravne organizacije imaju svojstvo pravnog lica, za razliku od ministarstava, te imaju mogućnost samostalno se financirati, istupajući na tržištu. U pozitivnom pravu Bosne i Hercegovine dijele se na: direkcije, agencije i zavode. Interesantno je napomenuti da se upravne organizacije mogu osnovati u okviru ministarstva, najčešće zbog isprepletenosti poslova iz nadležnosti ministarstva i uprave ili pak ako je neophodno osigurati nadzor ili usmjeravanje rada od strane ministarstva.

#### **4. REFORMA JAVNE UPRAVE U PROCESU INTEGRACIJE BOSNE I HERCEGOVINE U EUROPSKU UNIJU**

U zemljama u razvoju, poput Bosne i Hercegovine, gdje je ključni imperativ postavljen u smislu sveobuhvatne pravne promjene strukture javne uprave, nedvojbeno je da reforma iste prati trendove opće pluralizacije zahtjeva građana, globalizacije i ekonomskog rasta. Intencija je da se premaši model „stare javne uprave“ iz osamdesetih godina prošlog stoljeća. Sveprisutni model javne uprave je zasnovan na tradicionalističkom shvaćanju, te kao takav osuđuje javnu upravu na neefikasnost, koruptivnost, neekonomičnost i političku pristranost. S ciljem punopravnog pristupanja Europskoj uniji, princip „dobre upravljanja“ (eng. good governance), sa svim svojim prednostima, predstavlja kvalitativni i kvantitativni sustav nadogradnje suvremene javne uprave, a potencira primarno na funkcionalnom osnaživanju i unaprjeđenju organizacionih profila ažurnosti i pretpostavki uspješnosti ljudskih (upravnih) potencijala u

službi građana. (Schønberg, 2000) Država, kroz svoju evoluciju javnog upravljanja, u modernom pogledu, ponajviše se oslanja na kompaktnost i stabilnost organizacione strukture državnih poslova u smislu rukovođenja sustavom javne uprave. Stoga, temeljna opasnost za razvoj suvremene javne uprave u Bosni i Hercegovini predstavlja „upravljački dilantizam“, podržan od političkog establišmenta, a koji se ne može povezati sa suvremenom upravom, jer se primarno veže za nominalno obrazovane kadrove u službeničkim sustavima javne uprave koji upravnim poslovima pristupaju amaterski i površno. Naprosto, suvremena javna uprava ne tolerira ovakve anomalije, jer zahtjeva stupanj razvoja upravnog sustava kao produkta profesionalne državne službe i specijaliziranih stručnjaka. Dakle, za inkorporiranje suvremenog sustava javne uprave u Bosni i Hercegovini ključno je ulaganje i upravljanje ljudskim potencijalima. (Tanović, 2017)

Temelj za funkcioniranje društvenih, pravnih, političkih i ekonomskih procesa unutar jedne države je suštinsko reformiranje javne uprave. Kvalitetna javna uprava je najvažniji preduvjet za realizaciju procesa pristupanja Europskoj uniji, jer se za prijem u europsko-interesnu zajednicu moraju ispuniti precizno utvrđeni kriteriji, a čije je ispunjenje obvezno, jer naglašavaju važnost reformirane javne uprave zemlje kandidata za članstvo u Uniji. Da bi svaka država osigurala efikasnu i bolju javnu upravu, pa i Bosna i Hercegovina, potrebno je da države građanske demokracije osiguraju: a.) postavljanje prioriteta i reformsku namjeru; b.) jasnu viziju, posvećenost, odlučnost i političko liderstvo; c.) stabilnu vlast, koheziju i visok stupanj političke moći; d.) kvalitetno upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi i e.) društvo otvoreno za reformu i pogodno institucionalno okruženje. Stvaranje nepogodne političke klime i neomogućavanje realizacije jedne od navedenih stavki za reformske procese iz javne uprave može imati za posljedicu nastanak teških i nepogodnih političkih uvjeta za modernizaciju javne uprave u Bosni i Hercegovini. (Tanović, 2013)

#### **4.1. Problemi pri provođenju reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini**

Jedan od osnovnih preduvjeta za integraciju Bosne i Hercegovine u Europsku uniju je potpuna reforma javne uprave. Radi se o preduvjetu koji je objedinjen u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. Krajnji cilj je uspostavljanje odgovorne i troškovno efikasne državne službe, kako primarno zbog procesa integracija, ali i zbog modernizacije javne uprave. Značajni koraci u napredovanju rada upravnih institucija na svim razinama vlasti ostvareni su usvajanjem Strategije o reformi javne uprave u Bosni i Hercegovini. Iako su prošla decenija od trenutka preuzimanja obveze reformiranja javne uprave u Bosni i Hercegovini, sukladno dobrim praksama u zemljama članicama Europske unije, ne stječe se dojam da se u sustavu javne uprave ostvaruje značajniji napredak, niti da uprava postaje pristupačnija, transparentnija, odgovornija, efektivnija i efikasnija. (Aulić, 2018)



Kada govorimo o Strategiji reforme javne uprave ključni cilj za razvoj elaboriran je tako da se javna uprava mora razviti tako da bude odgovorna, učinkovita i djelotvorna, radi pružanja usluga za manje novca i da bude servis i usluga građanima. Ključno je da je reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini otežana radi postojanja određenih otežavajućih i ograničavajućih faktora i to:

1. nizak stupanj gospodarskog rasta i razvoja, pri čemu je javna uprava „siguran poslodavac“;
2. komplicirana i složena državnopravna organizacija države Bosne i Hercegovine;
3. jedinstvena volja političkih čimbenika za provedbu reforme javne uprave, ali različiti pristupi u pogledu provedbe i realizacije;
4. postojanje različitih interesa kod određivanja pravaca i prioriteta djelovanja, što se reflektira kroz različite stupnje razvoja i napretka pojedinih razina vlasti;
5. nedostatak volje političkog establišmenta za ujednačavanjem sustava javne uprave na prostoru cijele zemlje – nespremnost za pojednostavljivanje procedura u upravi i istovjetne dostupnosti svim građanima, na svakom dijelu Bosne i Hercegovine;
6. nedostatak pravnog okvira za efektivno i efikasno utvrđivanje odgovornosti za preuzete obveze na pozicijama rukovodećih i ostalih državnih službenika;
7. odsustvo vizije kod definiranja ciljeva i nemogućnost realnog (objektivnog) pristupa kod utvrđivanja odgovornosti za neefikasnost u radu organa javne uprave;
8. nepoštivanje struke pri kreiranju organizacije organa javne uprave, a kroz organizaciju i sistematizaciju radnih mjesta, u javnoj upravi se samo rješava broj političkih interesantnih radnih mjesta;
9. nedostatak znanja i razumijevanja za nove funkcije javne uprave koje su konstituirane zbog puta Bosne i Hercegovine ka Europskoj uniji;
10. nepostojanje i/ili otežana koordinacija u procesu definiranja politika i izrade normativnih propisa na vertikalnoj i horizontalnoj razini;
11. proizvoljno i nekritično preuzimanje zakona iz različitih pravnih sustava koji nisu kompatibilni i ne odražavaju stvarnost s pravnim sustavom Bosne i Hercegovine;
12. nedovoljna otvorenost i osposobljavanje javne uprave za uključivanje zainteresirane javnosti u proces kreiranja zakona. (Dedić, 2001)

Nedvojbeno je da efikasnost djelovanja kooperativnih mehanizama upravljanja u Bosni i Hercegovini pruža pogodnu priliku za ostvarivanje ambicije Bosne i Hercegovine za članstvom u Europskoj uniji, jer primarni je cilj da se europski standardi u potpunosti primjene. Da bi se realizirali pomenuti ciljevi neophodno je da se uspostavi cjelokupna suradnja vlasti na svim razinama, a posebno po pitanju reformiranja i osuvremenjivanja javne uprave. Dakle, kada pojašnjavamo problematiku vezanu za javnu upravu na razini Federacije Bosne i Hercegovine, onda je važno naglasiti da zbog kompliciranog ustavno-pravnog okvira ovog entiteta, isti će predstavljati posebni aspekt za poduzimanje nužnih reformi. Interesantno je da mehanizam koordinacije u oblasti reforme javne uprave nije uspostavljen na razini Federacije Bosne i Hercegovine, za razliku od države gdje je koncipiran i koegzistira. Bez obzira na tu činjenicu, akcionim planovima za reformu javne uprave dobivene su sve nužne smjernice koje država treba ispuniti i sprovesti u praksi. Radi se o smjernicama koje u mnogome doprinose osmišljavanju programskih aktivnosti u oblasti javne uprave. U posljednje vrijeme, ohrabrujuća

je činjenica da su reformski procesi iz oblasti javne uprave doveli do institucionaliziranja suradnje svih razina vlasti, izuzev kantona i općina. Ova činjenica predstavlja važnu polaznu točku za napredak i konačnu pretpostavku u izgradnji sustava javne uprave u Bosne i Hercegovine. (Dedić, 2001)

#### **4.2. Strategija za reformu javne uprave**

Strategija reforme javne uprave je naglasila potrebu za razvijanje koordinacija s više razina vlasti, jer Bosna i Hercegovina je složena država u kojoj je kompleksan ustavni sustav i organizacija sustava vlasti. Stvarnost pokazuje da su koordinacija i monitoring vlasti veoma ograničeni za bilo koji oblik strateškog planiranja. Najvažnija pretpostavka za realiziranje reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini je ostvarena kada je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila „Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine“ kojima se od vladinih tijela traži da vrše procjenu utjecaja novih pravila i da dokumentiraju omjer koordinacije i konzultacija koji se sprovode u pripreмноj fazi. Vlada Republike Srpske je proklamirala slična, ako ne i ista pravila, u pripreмноj fazi, dok ta pravila u bilo kojoj varijanti ne postoje na razini Federacije Bosne i Hercegovine, pa samim tim niti na razini kantona. Kada govorimo o Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine, onda je važno napomenuti da primjenjuje odredbe Jedinstvenih pravila donesenih na razini države, ali ona nisu nikada potvrđena od strane Skupštine Brčko Distrikta. (Ajanović, 2020)

Strategija reforme javne uprave Bosne i Hercegovine je cjelovit i sveobuhvatan dokument čija je temeljna svrha osnaživanje općih upravnih kapaciteta pomoću reformi baznih sustava upravljanja. Osnova Strategije naglašava da će se reforma baviti s temeljnim izmjenama u načinu rada, te da se utjecaj Strategije proširi na kantonalne općinske javne uprave i širi javni sektor. Strategiji jeste primarni cilj da poboljša kapacitete, strukturu i metodologiju koja će omogućiti razvitak i donošenje strateških politika i koordiniranje u vladinim tijelima. Realizacijom pomenutog cilja, vladini sekretarijati bi postali primarni koordinirajući subjekti čiji je osnovni zadatak da osiguraju efikasan rad određenim ministarstvima. Dok ministarstva razvijaju svoje kapacitete, moraju biti usklađena s radom ostalih upravnih tijela, kako bi mogli voditi računa s ciljem usklađivanja pozitivnog prava iz javne uprave s legislativom Europske unije. U posljednje vrijeme primjetan je vidan napredak u poboljšavanju sustava strateškog planiranja i godišnjeg programiranja rada Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i vlada na drugim razinama vlasti kroz pripremanje i usvajanje novih propisa. Radi se o propisima koji se odnose na uređivanje i poboljšanje sustava godišnjeg i srednjoročnog planiranja i programiranja rada, ali ujedno i procjenjivanje utjecaja propisa na razvoj javne uprave. Osnažena je funkcionalnost centralnih jedinica (generalni sekretarijati) tako što su usvojeni novi propisi kojima se regulirao način rada i organizacije javne uprave. Nakon potpisivanja Memoranduma o suradnji sekretarijata vlada na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini, kreirane su pretpostavke za organiziraniju i bolju koordinaciju s ciljem uspješnog realiziranja reforme javne uprave. (Tanović, 2013)

### 4.3. Izvještaj Europske komisije o reformi javne uprave u Bosni i Hercegovini

Jedan od zadataka Europske komisije je da izvještava o napretku država u procesu europskih integracija. Radi se o procesu koji stavlja veliki pritisak državama kandidatkinjama, a posebno na uređenje njihove javne uprave, jer od kvalitetne javne uprave zavisi funkcioniranje i djelovanje unutar Europske unije. Zbog toga je reforma javne uprave naslonjena na poboljšanje legislativnih okvira koji se odnose na rad administracije. Mišljenje Europske komisije je da javna uprava u Bosni i Hercegovini nalazi se u ranoj fazi reforme uprave. Ako se govori o postojećim rezultatima, u reformi javne uprave, Komisija zaključuje da je do sada ispunjeno 68% mjera, najviše u okviru institucionalne komunikacije u procentu od 79%, a najmanje u okviru E-uprave 50%. (Leskovac, 2009)

U svom posljednjem Izvještaju o reformi javne uprave u Bosni i Hercegovini, Europska komisija zaključuje sljedeće:

- povećana je politička podrška za državnu strategiju za reformu javne uprave;
- državna služba u Federaciji BiH i na kantonalnoj razini je ostala rascjepkana;
- slabosti u razvoju politike i koordinaciji i odgovornosti još uvijek nisu riješene;
- potrebno je usvojiti državni program za usklađivanje zakonodavstva s *acquis – em*;
- potrebno je usvojiti i početi provoditi novi cjelodržavni strateški okvir za reformu javne uprave i za upravljanje javnim financijama;
- nužno je osigurati provedbu efikasnog sustava upravljanja ljudskim potencijalima, posebno u zapošljavanju, te izmijeniti i dopuniti propise o državnoj službi upravljanja ljudskim potencijalima, posebno u zapošljavanju i
- nužno je izmijeniti i dopuniti propise o državnoj službi kako bi se smanjio rizik od politizacije državne službe na svim razinama vlasti. (Leskovac, 2009)

### 4.4. Uloga Ureda koordinatora za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini

Unaprjeđenje usluga vlasti posredstvom reformiranja javne uprave predstavlja osnovnu viziju Ureda koordinatora za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini. Za razliku od vizije, misija ovog tijela podrazumijeva koordinaciju, iniciranje i promociju reforme javne uprave, na svim razinama vlasti, s ciljem zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda građana Bosne i Hercegovine. Temeljni zadatak Ureda podrazumijeva upravljanje Fondom za reformu javne uprave. (Aulić, 2018)

Ured je započeo početno mjerenje stanja u javnoj upravi Bosne i Hercegovine u prosincu 2015.godine. Najviše pažnje se posvetilo sljedećim oblastima, i to: strateški i rukovodni okvir reforme javne uprave, izrada i koordinacija politika, odgovornost, državna služba i upravljanje potencijalima, pružanje usluga, upravljanje javnim financijama, javne nabavke i eksterna revizija. Početno mjerenje je trebalo da omogući utvrđivanje postojećeg stanja, kako bi se planirale daljnje reformske mjere za ispunjenje, gore navedenih principa, u budućnosti. Za sve države koje su na čekanju za ulazak u Europsku uniju primjenjuju se jednaki principi. Ured će posvetiti najveću pažnju na šest (6) ključnih pitanja, i to:

1. strateški okvir za reformu javne uprave – politička opredijeljenost za proces provođenja i praćenja provedbe reforme;

2. javna služba i upravljanje ljudskim resursima – uključuje depolitizaciju pri primanju u javnu službu i napredovanje isključivo na osnovu zasluga, obuke i profesionalizacije;
3. kreiranje politika i koordinacija – koordinacija između vlada/ministarstava pri izradi politika i finansijskih analiza;
4. odgovornost – podrazumijeva mogućnost upravno-pravne zaštite kroz pristup informacijama i transparentnost javne uprave;
5. pružanje usluga – omogućavanje boljih i bržih upravnih postupaka i usluga E-uprave;
6. upravljanje javnim financijama – poboljšanje upravljanja javnim financijama i sveobuhvatniji proces budžetiranja. (Tanović, 2017)

## 5. ZAKLJUČAK

Temeljno proučavanje upravnog sustava, njegovog ustrojstva i funkcioniranja polazi od objašnjenja bazičnih pojmova i instituta. Stoga je u članku, prvenstveno, određen pojam javne (državne) uprave i došlo se do zaključka da je to veoma složen pojam koji je moguće odrediti kako s aspekta sadržaja djelatnosti koje ga čine tako i s aspekta organa i tijela koji tu djelatnost obavljaju. U razmatranju organizacije javne (državne) uprave pošlo se od normativnog okvira, tj. propisa kojima je ta organizacija uređena. Pri tome je ustanovljeno da zakoni predstavljaju temeljne pravne akte kojima je uređen upravni sustav u Bosni i Hercegovini, njenim entitetima i Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine.

Problem ekonomičnosti javne uprave nije u njenoj glomaznosti nego u tome što njene funkcije ne odgovaraju potrebama države niti ujedno ne pruža svoje usluge građanima. Taj problem nije u birokraciji nego u organizaciji i funkcionalnosti javne uprave. Reforma javne uprave treba da predvidi reformske mjere koje poboljšavaju rad iste. Kompletna reforma javne uprave bi značila totalnu ustavnu i niz zakonski reformi kako bi se jako komplicirana javna uprava pojednostavila na dva osnovna aspekta. Jedan od osnovnih ciljeva reforme javne uprave jeste racionalnost točnije da se uspostavi održiva i efikasna javna uprava na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini. Ono što zasad predstavlja jedan ogroman problem jeste trenutačna politička situacija u državi, čiji politički establišment koči bilo koji vid iskoraka naprijed po pitanju reformskih agendi. Mada vrlo je jasno da će reforme biti usvojene, jer ako kao država težimo ka Europske unije, mora se izvršiti neophodna reforma javne uprave.

Kao generalni zaključak može se reći da je put Bosne i Hercegovine ka europskim integracijama postuliran po principu „toplo-hladno“, brži napredak kaska u mnogim segmentima javne uprave. Iako je put ka europskim integracijama za Bosnu i Hercegovinu koncipiran po principu „toplo-hladno“, on se dodatno, u posljednje vrijeme, usporava zbog nedostatka političkog konsenzusa i zbog složene državne uprave u Bosni i Hercegovini. Ono što bi omogućilo brže brži put u punopravno članstvo Europske unije jeste politički dogovor i izvršavanja reformskih agendi koje EU postavi pred Bosnu i Hercegovinu. Bosna i Hercegovina bi upravo za siguran pristup morala izvršiti sve potrebne reforme koje su pred nju postavljene i to u svakom sektoru. Zasad svaki sljedeći korak je nepredvidiv upravo zbog novonastale situacije, jer sve do sada što je urađeno po pitanju integracija bilo je površno i sam put ka članstvu je za sada doveden u pitanje, jer napredak je, posljednjih godina, minimalan.

## LITERATURA

1. Ajanović, E. (2020), Opće upravno pravo, Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu
2. Aulić, Lj. (2018), „Europeizacija i modernizacija javne uprave u Bosni i Hercegovini“, Naučno-stručni časopis „Svarog“, No. 16, Vol. 5, Svezak 1., str. 34-48.
3. Dedić, S. (2001), Upravno pravo Bosne i Hercegovine, Sarajevo: Magistrat
4. Fox, W.F. (2000), Understanding administrative law, New York: Lexis Pub
5. Hartley, T.C. (2010), The foundations of European community law: an introduction to the constitutional and administrative law of the European community, London: Oxford University Press
6. Heywood, A. (2002), Politics, New York: Palgrave Macmillan
7. Koprić, I. et.al. (2014), Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
8. Kramarić, M., Festić, I. (2009), Upravno pravo – opći dio, Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu
9. Leskovac, S. (2009), Tranzicija i reforma javne uprave, Sarajevo: Fakultet političkih nauka
10. Maurin, A. (2005), Droit administratif, Paris: Dalloz
11. Pusić, E. (2002), Nauka o upravi, Zagreb: Školska knjiga
12. Schönberg, S.J. (2000), Legitimate expectations in administrative law, London: Oxford University Press
13. Schwarze, J. (1992), European administrative law, London: Oxford University Press
14. Tanović, M. (2013), „Uloga primjene principa „Good governance“ u procesu reforme javne uprave, Časopis Sui generis, No. 2, Vol. 7, Svezak 2., str. 109-121.
15. Tanović, M. (2017), „Organizacioni i funkcionalni aspekti reforme javne uprave u procesu integriranja u europski administrativni prostor“, Časopis Sui generis, No. 4, Vol. 10, Svezak 3, str. 53-72.

## UTJECAJ ČLANSTVA U EUROPSKOJ UNIJI NA SEKTOR JAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

### THE IMPACT OF EUROPEAN UNION MEMBERSHIP ON THE PUBLIC ADMINISTRATION SECTOR IN THE REPUBLIC OF CROATIA

izv. prof. dr. sc. Dražen Ćučić

Ekonomski fakultet u Osijeku

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

#### Sažetak

Javne uprave su tijela koja na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini potpuno pružaju usluge zajednici (građanima i pravnim subjektima) te značajno doprinose izgradnji otpornosti potrebne za održivi razvoj europske ekonomije i društva u cjelini. Kvalitetna javna uprava je okosnica svake upravno teritorijalne jedinice, a njezino konstruktivno djelovanje omogućuje daljnji ekonomski, društveni te politički napredak zajednice. Pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji dana 01.07.2013. godine, Hrvatska je preuzela obvezu ispuniti sve kopenhavske kriterije<sup>1</sup>. Pozitivni pomaci pristupanjem Republike Hrvatske Europskoj uniji vidljivi su kroz gotovo sva poglavlja pravnih stečevina tzv. *acquis communautaire*<sup>2</sup>. Cilj ovog rada je analizirati pozitivne utjecaje dosadašnjeg članstva Hrvatske u punopravnom članstvu Unije odnosno analizirati materijalne i nematerijalne čimbenike koji su utjecali i/ili utječu na kvalitetu pružanja javnih usluga i digitalizaciji, upravnom postupanju, upravljanju ljudskim potencijalima, upravljanju javnim politikama te organizaciji i upravljanju lokalnom i područnom (regionalnom) samoupravom. Svrha ovog rada je dati preporuke nosiocima odluka u tijelima javne uprave, čitateljima te široj zajednici o mogućim perspektivama daljnjeg razvoja javne uprave utemeljene na prvenstveno financijskoj, savjetodavnoj i administrativnoj podršci Unije. Ovim će radom autor odgovoriti na istraživačko pitanje: Ima li povezanosti između razvoj sektora javne uprave prije i/ili poslije pristupa Republike Hrvatske Europskoj uniji? Autor u ovome radu koristi sljedeće metode: deskriptivnu metodu istraživanja, deduktivnu metodu istraživanja, metodu analize i metodu kompilacije. Autor koristi sekundarne podatke za potrebe ovog rada.

**Ključne riječi:** *javna uprava, razvoj, članstvo u Europskoj uniji, Republika Hrvatska.*

---

<sup>1</sup> Kopenhavski kriteriji su: stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava te poštivanje i zaštitu manjina, funkcioniranje tržišnoga gospodarstva i sposobnost nošenja s konkurentskim pritiscima i tržišnim zakonitostima unutar EU-a, sposobnost preuzimanja obveza članstva, uključujući učinkovitu provedbu pravila, standarda i politika koje čine zakonodavstvo EU-a („pravna stečevina”) te pridržavanje ciljeva političke, gospodarske i monetarne unije. Izvor: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:accession\\_criteria\\_copenhague](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:accession_criteria_copenhague) (pristupljeno 02.03.2023.)

<sup>2</sup> Pravna stečevina Europske unije (EU) skup je zajedničkih prava i obveza koji čini korpus prava EU-a i koji je uključen u pravne sustave država članica EU-a. Pravna stečevina EU-a neprestano se razvija te obuhvaća: sadržaj, načela i političke ciljeve ugovora EU-a; svako zakonodavstvo doneseno kako bi primjenjivalo te ugovore i sudsku praksu koju je razvio Sud Europske unije; deklaracije i rezolucije koje je donio EU; mjere u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike te pravosuđa i unutarnjih poslova; međunarodne sporazume koje sklapa EU te sporazume koje su međusobno skopile same države članice s obzirom na aktivnosti EU-a. Izvor: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:acquis> (pristupljeno 03.03.2023.)

## Abstract

Public administrations are institutions that provide support services at national, regional and local levels to the community and contribute significantly to building the resilience needed for the sustainable development of the European economy and society as a whole. High quality public administration is the backbone of any territorial administrative unit, and its constructive action enables the further economic, social and political progress of the community. With the accession of the Republic of Croatia to the European Union on July 1, 2013., Croatia committed itself to meeting all the Copenhagen criteria. The positive developments that accompanied the accession of the Republic of Croatia to the European Union are visible in almost all chapters of the so-called *acquis communautaire*. The purpose of this paper is to analyze the positive impact of Croatia's membership in the Union, i.e. to examine the tangible and intangible factors that have influenced or are influencing the growth and development they affect on the quality of public service provision and digitization, administrative procedures, human resources management, public policy management, and the organization and management of local and regional self-government. The purpose of this paper is to provide recommendations to public administration decision makers, readers, and the broader public on possible perspectives for further development of public administration based primarily on financial, advisory but also on administrative support from the Union. With this paper, the author aims to answer the research question: is there a correlation between the development of the public administration sector before and/or after the accession of the Republic of Croatia to the European Union? In this paper the author uses the following methods: descriptive research method, deductive research method, analysis method, and compilation method. The author uses secondary data for the purpose of this work.

**Keywords:** *public administration, development, membership in the European Union.*

## 1. UVOD

Rad pod nazivom "Utjecaj članstva u Europskoj uniji na sektor javne uprave u Republici Hrvatskoj" strukturiran je kroz četiri poglavlja, tri potpoglavlja te pregled literature.

Prvo poglavlje Uvod autor je strukturirao u tri potpoglavlja. Prvo potpoglavlje odnosi se na Predmet istraživanja, a u kojemu autor čitatelja upoznaje sa formalno pravnim postulatima osnivanja javne uprave, njezinom održivošću, dimenzijama (ekonomska, društvena, okolišna, upravljačaka), područjima provedbe reforme te osnovnom svrhom ovoga rada. U potpoglavlju Cilj istraživanja autor čitatelja upoznaje sa intencijom provedbe istraživanja, a koja se prvenstveno odnosi na analizu materijalnih i nematerijalnih čimbenike koji su utjecali i/ili još uvijek utječu na (ne)kvalitetu u pružanja javnih usluga, njezinom procesu digitalizacije, upravnom postupanju, upravljanju ljudskim potencijalima, upravljanju javnim politikama te organizaciji i upravljanju lokalnom i područnom (regionalnom) samoupravom. Potpoglavlje Metodologija istraživanja prikazuje koje je metode autor koristio prilikom pisanja ovoga rada.

U drugom poglavlju Pregled literature autor čitatelja upoznaje sa dosadašnjim spoznajama autora koji aktivno istražuju tematiku javne uprave u Republici Hrvatskoj od njezinog osamostaljena odnosno od 1991. godine.

Treće poglavlje pod nazivom Analiza stanja Javne uprave u Republici Hrvatskoj je tijelo rada. U istom poglavlju autor istražuje javnu upravu Republike Hrvatske prema Tranzicijsko Performans Indeksu (TPI). Unutar istog poglavlja autor istražuje indeks *Governance transition* te njegove pripadajuće dimenzije: *Fundamental rights, Security, Transparency i Sound public finances*. Također, autor istražuje i stope napretka TPI država članica EU-27 u razdoblju od 2011.-2020. godine.

Četvrto poglavlje odnosi se na Zaključak rada. U istom poglavlju autor navodi znanstveni doprinos ovog rada, predstavlja preporuke za daljnja istraživanja, također predstavlja vlastite smjernice i preporuke za održivost dionika u javnoj upravi, a sve u cilju učinkovitije i produktivnije javne uprave u službi građana i pravnih subjekata. Na kraju rada autor navodi literaturu koju je koristio prilikom pisanje ovoga rada.

### 1.1. Predmet istraživanja

Sukladno članku 128. Ustavom Republike Hrvatske građanima se jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Pravo iz ovog članka u Republici Hrvatskoj ostvaruju i građani unije, u skladu sa zakonom i pravnom stečevinom Europske unije<sup>3</sup>.

Dobrobit građana odnosno cjelokupne zajednice, njezina ekonomska, društvena, socijalna i politička održivost odraz je (ne)kvalitetne javne uprave. Učinkovite javne uprave u službi su građana i pravnih subjekata. U izazovnim vremenima javna tijela moraju se moći prilagoditi promjenjivim okolnostima, a stupanj prilagodljivosti jedan je čimbenika njihove (ne)kvalitete. Nužnost reforme javne uprave u Republici Hrvatskoj, ali u ostalim tranzicijskim zemljama Europske unije samo je jedna od četiri dimenzije tranzicije sukladno Tranzicijsko Performans Indeksu<sup>4</sup>. Dimenzije se odnose na čimbenike koji vode ka pravednijoj i prosperitetnijoj održivosti. Prvi od njih je ekonomski čimbenik, a odnosi se na obrazovanje, bogatstvo, produktivnost rada i intenzitet istraživanja i razvoja te industrijsku bazu. Drugi čimbenik je društveni, a vezan je za zdrav život, rad i uključenost, slobodno ili neplaćeno vrijeme, te jednakost. Treći čimbenik je okoliš, a odnosi se na smanjenje emisije stakleničkih plinova, bioraznost, korištenje materijala, te energetska produktivnost. Četvrti čimbenik je upravljanje, ono uključuje segment temeljna prava, sigurnost, transparentnost te zdrave javne financije.

Kako bi stupanj prilagodljivosti bio na višoj razini, Europska komisija<sup>5</sup> pomaže državama članicama EU-a u provedbi reformi javne uprave i upravljanja pružanjem tehničke potpore. Područja djelovanja obuhvaćaju prvenstveno središnju upravu, lokalnu upravu, digitalno

---

<sup>3</sup> Detaljnije na: Ustav Republike Hrvatske, pročišćeni tekst NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14 <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske> (pristupljeno 01.05.2023.)

<sup>4</sup> Detaljnije na: Europska komisija, Što je Tranzicijski Performance Index (TPI), [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/support-policy-making/support-national-research-and-innovation-policy-making/transitions-performance-index-tpi\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/support-policy-making/support-national-research-and-innovation-policy-making/transitions-performance-index-tpi_en) (pristupljeno 30.04.2023.)

<sup>5</sup> Detaljnije na: Europska komisija, Javna uprava i upravljanje, [https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance\\_hr](https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance_hr) (pristupljeno 30.04.2023.)



upravljanje, javnu nabavu, bolju regulativu, pravosudni sustav, borbu protiv korupcije i prijevara te bolje iskorištavanje europskih strukturnih i investicijskih fondova<sup>6</sup>.

Svrha ovog rada je dati preporuke nosiocima odluka u tijelima javne uprave, čitateljima te široj zajednici o mogućim perspektivama daljnjeg razvoja javne uprave utemeljene na prvenstveno financijskoj ali i administrativnoj podršci Unije.

## 1.2. Cilj istraživanja

Cilj ovog rada je analizirati pozitivne utjecaje dosadašnjeg članstva Republike Hrvatske u punopravnom članstvu Unije odnosno analizirati materijalne i nematerijalne čimbenike koji su utjecali i/ili utječu na (ne)kvalitetu pružanja javnih usluga i digitalizaciji, upravnom postupanju, upravljanju ljudskim potencijalima, upravljanju javnim politikama te organizaciji i upravljanju lokalnom i područnom (regionalnom) samoupravom.

## 1.3. Metodologija istraživanja

Autor u ovome radu koristi sljedeće metode: deskriptivnu metodu istraživanja, deduktivnu metodu istraživanja, metodu analize i metodu kompilacije. Za potrebe ovog rada autor je koristio sekundarne podatke.

## 2. PREGLED LITERATURE

Javna uprava u Republici Hrvatskoj se nakon osamostaljenja 1990. godine razvijala u četiri faze, zadržavajući neke karakteristike iz prethodnog razdoblja, ali uz određene inovacije. Riječ je o fazama utemeljenja (1990. – 1993.), stabilizacije (1993. – 2001.), europeizacije (2001. – 2008.) i modernizacije (poslije 2008.) (Koprić, 2016). U skladu s postavkama povijesnog institucionalizma kao jednog od pravaca nove teorije institucija, elementi kontinuiteta u razvoju hrvatske javne uprave nakon 1990. mogu se identificirati u svim dijelovima javne uprave (državnoj upravi, lokalnoj samoupravi, javnim službama), ali i u odnosu uprave i građana te sustavu pravne zaštite građana naspram uprave, odnosima politike prema upravi itd. (Koprić, 2106).

Nakon prvih višestranačkih izbora, održanih u proljeće 1990. godine, nastavila je s djelovanjem republička uprava SR Hrvatske, kako na republičkoj razini tako i na terenu, ponajprije kroz isto tako naslijeđene općine. Republičku upravu činili su republički organi uprave (republički sekretarijati, komiteti i uprave) te republičke organizacije (zavodi) Pusić i sur., 1988: 251- 256). U listopadu 1990. dotadašnji su republički organi uprave preimenovani u ministarstva, kojih je osnovano (19), dok zavodi (3) ostaju jedini oblik republičkih upravnih organizacija. Da postoji određeni kontinuitet u razvoju tih temeljnih upravnih organizacija, vidi se i po zakonodavnoj tehnici i po sadržaju. Promjene su provedene izmjenama i dopunama Zakona o upravi iz 1978. s novelama iz 1979. i 1985. te je sadržajno zadržana slična koncepcija razlikovanja tijela uprave i upravnih organizacija, s tzv. upravnim organizacijama u sastavu (kao što su Porezna i Carinska uprava u Ministarstvu financija itd.), uz nešto čvršću hijerarhijsku povezanost i izbacivanje svih

---

<sup>6</sup> Ibid.

elemenata dotadašnjeg "samoupravljanja radnika u upravi" (Pusić i sur., 1988; Koprić, 1998). Ovakav model organizacijskog dvojstva ministarstava s pretežno autoritativnim poslovima na jednoj strani i državnih upravnih organizacija s pretežno stručnim poslovima na drugoj strani održalo se sve do današnjih dana.

Međutim, na lokalnoj mikrorazini događale su se brojne krucijalne strukturne, funkcionalne, financijske, pravne i druge naravi. Interna struktura upravnih organizacija, njihovi međusobni odnosi, broj ministarstava, način upravne koordinacije doživjela je određene promijene.

Zakon o sustavu državne uprave<sup>7</sup> donesen je 1993. godine, a isti je u cijelosti zamijenio Zakon o upravi<sup>8</sup> iz 1978. godine te označio stvaranje modela javnog upravljanja usredotočenog na sustav, a ne na javne poslove i usluge građanima. Pored ministarstava i državnih upravnih organizacija kao tijela državne uprave središnje razine stvaraju se županijski uredi kao tijela državne uprave prvog stupnja, organizirana u novoformiranim županijama.

Promjenom Ustava Republike Hrvatske<sup>9</sup> (2000 i 2001 godine) te potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju<sup>10</sup> 2001. godine, Republika Hrvatska započela je svoj proces pridruživanja Europskoj uniji te povećanju stupnja demokratizacije društva i decentralizacije zemlje. Paralelno uz proces pridruživanja odvijao se i proces usklađivanja sa standardima lokalne samouprave Vijeća Europe<sup>11</sup> donošenjem Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>12</sup>. Reforma lokalne samouprave 2001. godine nije bila zamišljena kao puki prijenos ovlasti na vrlo ograničeni broj lokalnih jedinica (33, odnosno svega 6 %), kako se kasnije dogodilo, nego kao širi val snažne decentralizacije javnog upravljanja uz postupne promjene teritorijalne strukture, smanjenje broja lokalnih jedinica i regionalizaciju zemlje (Vlada RH, 2000; Koprić i Đulabić, 2017). Ustav je postavio vrlo široke temelje lokalne autonomije te redefinirao i reducirao ulogu županija (Koprić, 2016).

Hrvatska je morala pokrenuti velike reforme u sljedećim područjima, a koja su postala prioritetom i tijekom pristupanja Europskoj uniji: supsidijarnost i decentralizacija, borba protiv korupcije, kvaliteta javnih usluga, horizontalna koordinacija i digitalizacija uprave te poduzetništvo, konkurentnost i tržišna orijentacija. Različita ministarstva i institucije radile su proaktivno i koordinirano na prilagodbi normama Europske unije i provedbi zakonskih i upravnih reformi (World Bank, 2019).

Vlada Republike Hrvatske (VRH) 2008. godine usvojila je strategiju reforme javne uprave za razdoblje od 2008. do 2011., što je bio prvi okvir javne politike u Hrvatskoj. Ciljevi reforme bili su: (i) povećati učinkovitost javne uprave, (ii) poboljšati kvalitetu javnih usluga, (iii) ojačati

---

<sup>7</sup> Detaljnije na: Zakon o sustavu državne uprave, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1993\\_08\\_75\\_1538.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1993_08_75_1538.html) (pristupljeno 30.04.2023.)

<sup>8</sup> Detaljnije na: Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravi, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1990\\_10\\_41\\_790.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1990_10_41_790.html) (pristupljeno 30.04.2023.)

<sup>9</sup> Detaljnije na: Ustav Republike Hrvatske (Pročišćeni tekst), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2000\\_12\\_124\\_2332.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2000_12_124_2332.html) (pristupljeno 01.05.2023.)

<sup>10</sup> Detaljnije na: Službeni list Europke unije, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0128\(01\)&from=GA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0128(01)&from=GA) (pristupljeno 01.05.2023.)

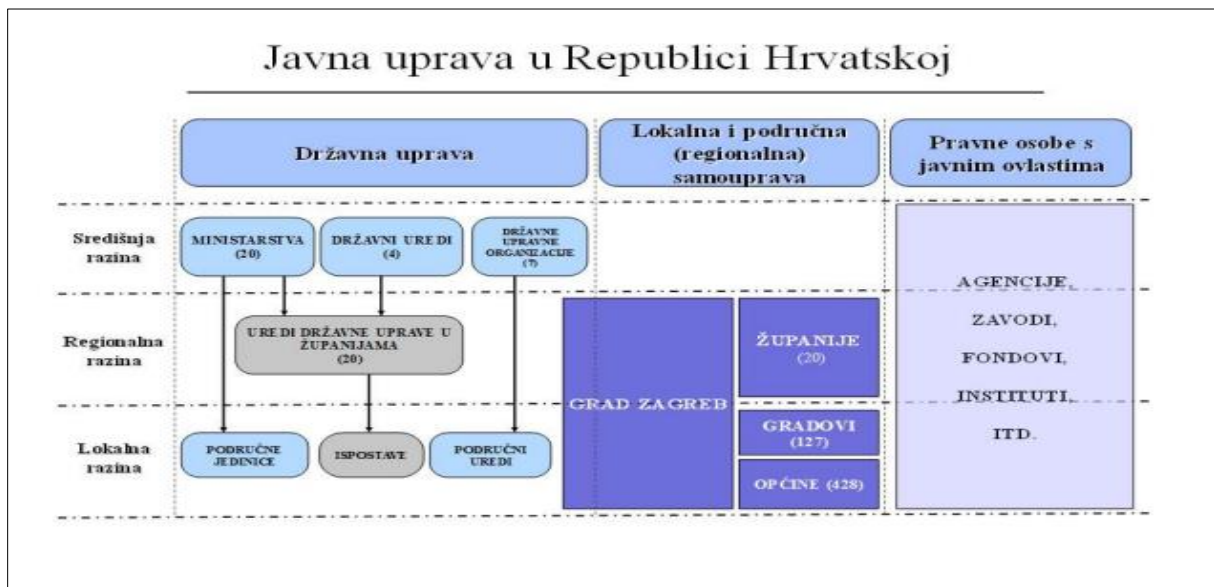
<sup>11</sup> Detaljnije na: Vijeće Europe, <https://www.coe.int/hr/web/about-us> (pristupljeno 01.05.2023.)

<sup>12</sup> Detaljnije na: Narodne novine, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001\\_04\\_33\\_569.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001_04_33_569.html) (pristupljeno 01.05.2023.)

vladavinu prava, (iv) ojačati angažiranost građana, (v) ojačati etiku u javnoj upravi i promicati borbu protiv korupcije te (vi) primijeniti informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT) i tako modernizirati javnu upravu<sup>13</sup>.

Također, temeljem dokumenata Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine te Nacionalnog plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine javna uprava u Republici Hrvatskoj doživjela je pozitivan napredak u kvaliteti pružanja javnih usluga i digitalizaciji, upravnom postupanju, upravljanju ljudskim potencijalima, upravljanju javnim politikama te organizaciji i upravljanju lokalnom i područnom (regionalnom) samoupravom te je danas ustroj iste prikazana na slika 1.

Slika 1. Javna uprava u Republici Hrvatskoj



Izvor: autor obradio i prilagodio podacima dostupnim na Prijedlog strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015 do 2020 godine,

<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2015/229%20sjednica%20Vlade//229%20-%202.pdf>  
(pristupljeno 02.05.2023.)

Prema Slika 1. Javna uprava u Republici Hrvatskoj prikazuje način ustroja Javne uprave putem tri razine: Državna uprava, Lokalna i područna (regionalna) samouprava te Pravne osobe s javnim ovlastima. Državna uprava na Središnjoj razini funkcionira kroz Ministarstva (20), Državne urede (4) te Državne upravne organizacije (7), na Regionalnoj razini funkcionira kroz Urede državne uprave u županijama (20) te na Lokalnoj razini kroz Područne jedinice, Ispostave te Područne urede. Lokalna i područna (regionalna) samouprava funkcionira kroz Grad Zagreb, Županije (20), Gradove (127) te Općine (428). Pravne osobe s javnim ovlastima funkcioniraju kroz Agencije, Zavode, Fondove, Institute i dr.

Sukladno potpisanom Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju odnosno uključivanjem u europski upravni prostor Republika Hrvatska se obvezala temeljiti postupanje javne uprave na

<sup>13</sup> Detaljnije na: World Bank, 2019., Modernizacija javne uprave, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/660881604614891935-0080022020/original/12Modernizacijajavneuprave.pdf> (pristupljeno 02.05.2023.)

sljedećim načelima: pouzdanost i predvidljivost (pravna sigurnost), otvorenost i transparentnost, odgovornost, učinkovitost i djelotvornost i koherentnost<sup>14</sup>.

### 3. ANALIZA STANJA JAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Republika Hrvatska, ali i ostale zemlje članice Europske unije pod neprestanim su utjecajem vanjskih i unutrašnjih čimbenika (financijska kriza iz 2008 godine, utjecaj pandemije COVID-19, potresi u Središnjoj Hrvatskoj, ratna zbivanja na relaciji Ukrajina - Rusija, politička (ne)aktivnost i dr.) samo su neki od čimbenike koji su usporili hrvatsku ali i europsku reformu javne uprave. Unatoč prethodno navedenom, u posljednja tri desetljeća Republika Hrvatska ostvarila je pozitivan napredak u reformi javne uprave, prvenstveno u području jačanja kvalitete pružanja javnih usluga i digitalizaciji, upravnom postupanju, upravljanju ljudskim potencijalima, upravljanju javnim politikama te organizaciji i upravljanju lokalnom i područnom (regionalnom) samoupravom.

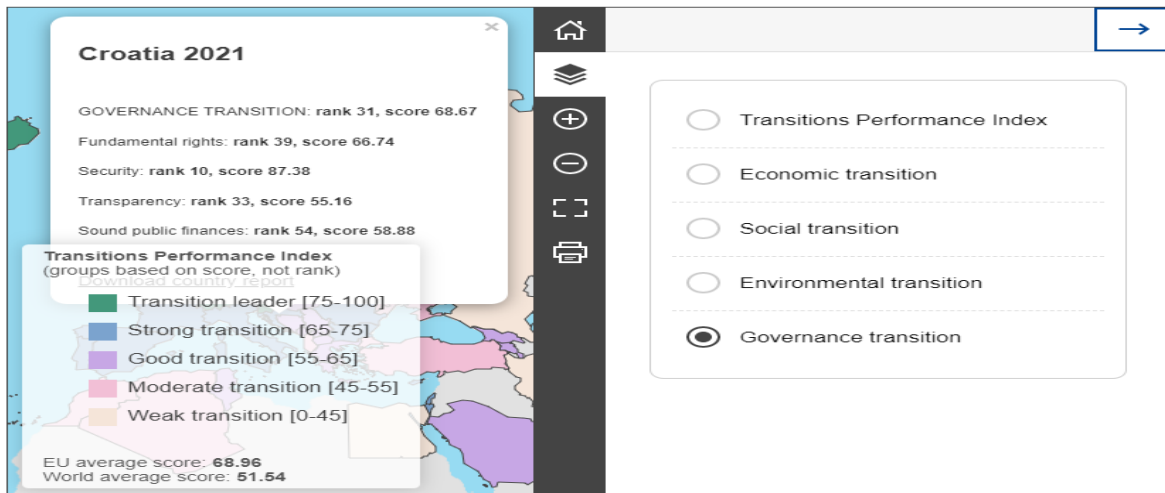
Stupanj otvorenosti i transparentnosti državne uprave i javnih institucija viši je nego u razdoblju od 1990. do 2010. godine, dok se osobiti napredak vidi u razdoblju od 2012. do 2023. godine<sup>15</sup> a kroz proces digitalizacije značajno se poboljšao pristup javnim uslugama.

---

<sup>14</sup> Detaljnije na: Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html) (pristupljeno 02.05.2023.). Pouzdanost i predvidljivost (pravna sigurnost) podrazumijevaju da javna uprava obavlja svoje dužnosti u skladu sa zakonom i unaprijed poznatim pravilima te nepristrano prema svim korisnicima usluga koje pruža. Otvorenost izlaže rad javne uprave nadzoru i kritici izvana, ali i otvara mogućnost utjecaja i uključenosti građana i drugih zainteresiranih strana u njezin rad, dok transparentnost znači da rad javne uprave treba svima biti razvidan i razumljiv. Odgovornost znači obvezu pojedinca ili tijela koje obavlja poslove javne uprave da obrazloži i opravda svoj rad drugima, bilo hijerarhijski nadređenim pojedincima, bilo tijelima zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti. Učinkovitost predstavlja odnos uloženi javnih sredstava i rezultata ostvarenih njihovim trošenjem, dok djelotvornost zahtijeva da se obavljanjem tih poslova uspješno ispune unaprijed postavljeni ciljevi. Koherentnost znači da se različite javne politike i propisi, kao i rad upravnih tijela dosljedno primjenjuju i međusobno usuglašavaju i usklađuju s obzirom na ciljeve, načela i načine njihove provedbe, uz ustrajno političko vođenje.

<sup>15</sup> Akcijski plan za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2022.-2023., [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/07/Croatia\\_Action-Plan\\_2022-2024\\_June\\_CR.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/07/Croatia_Action-Plan_2022-2024_June_CR.pdf) (pristupljeno 04.05.2023.)

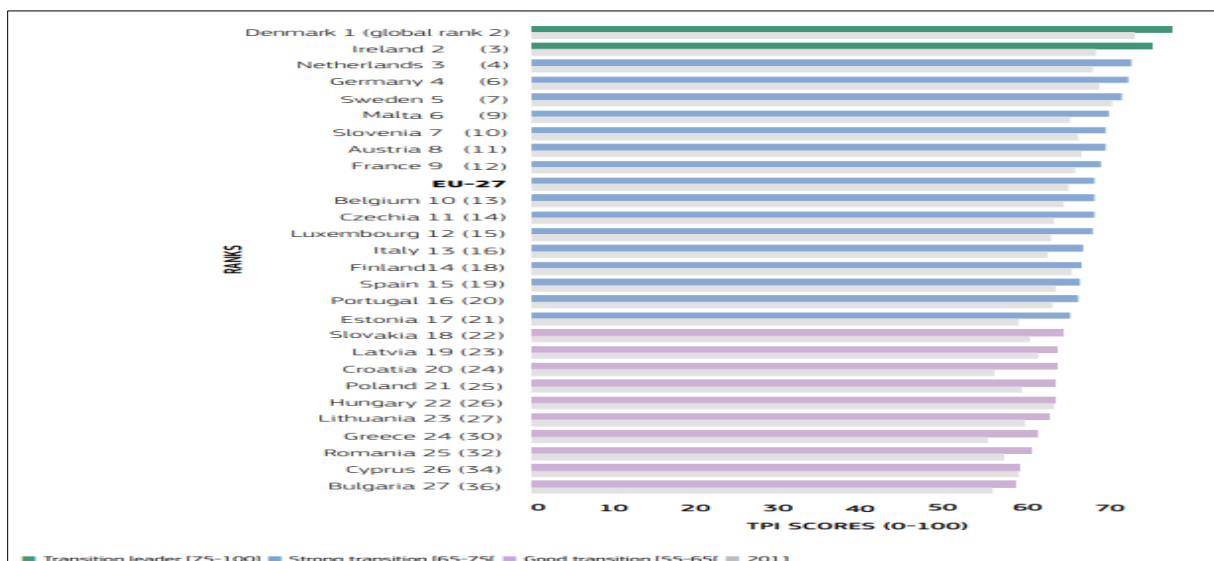
Slika 2. Tranzicijski performans index (TPI interaktivna karta)



Izvor: autor obradio i prilagodio podacima dostupnim na: [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/support-policy-making/support-national-research-and-innovation-policy-making/transitions-performance-index-tpi\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/support-policy-making/support-national-research-and-innovation-policy-making/transitions-performance-index-tpi_en) (pristupljeno 30.04.2023.)

Prema Slika 2. Tranzicijski performans indeks (TPI interaktivna karta) možemo vidjeti kako je Republika Hrvatska prema indeksu *Governance transition* na 31 mjestu i ostvarenjem od 68.67 bodova od ukupno 72 analizirane zemlje<sup>16</sup> (Europe i svijeta), *Fundamental rights* na 39 mjestu i ostvarenjem od 66.74 bodova, *Security* na 10 mjestu i ostvarenjem od 87.38 bodova, *Transparency* na 33 mjestu i ostvarenjem od 55.16 bodova, *Sound public finances* na 54 mjestu i ostvarenjem od 58.88. bodova. Prosjek svih tranzicijskih indeksnih parametara na razini Unije iznosi 68.96 bodova dok na svjetskoj razini iznosi 51.54 bodova. Prosjek Republike Hrvatske za prethodno navedene parametre iznosi 67.36 bodova što Hrvatsku sukladno TPI indeksu (iz 2021 godine) ubraja u skupinu *Strong transition*.

Slika 3. Zemlje članice EU-27 TPI poredak i bodovi (2011.-2020.)



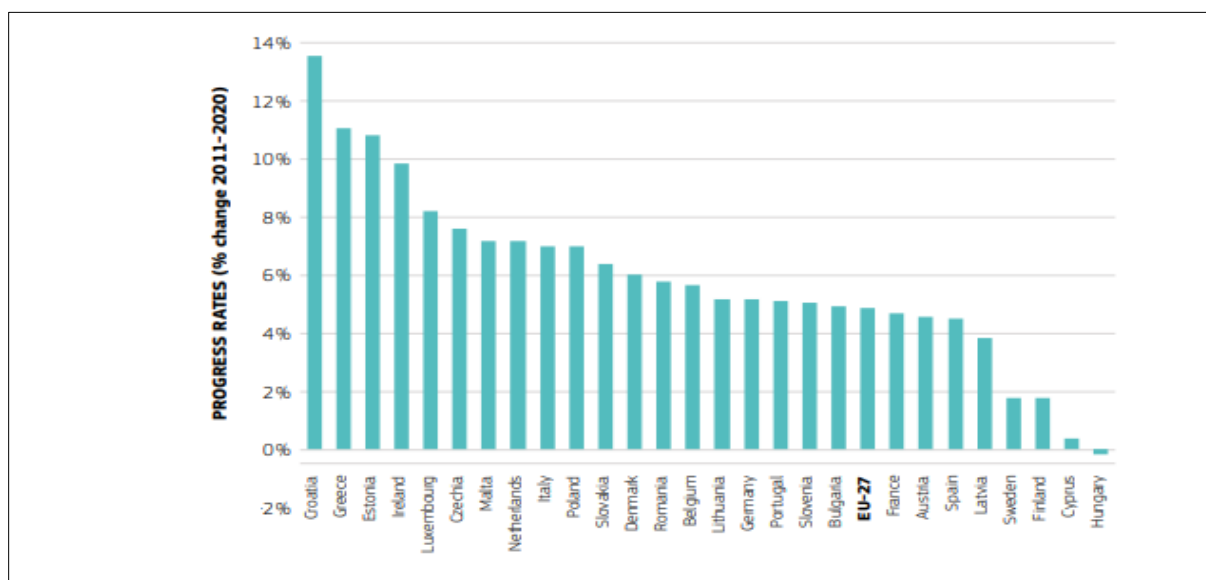
Izvor: Ibid.

<sup>16</sup> European Commission, Country profiles, [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2022-03/ec\\_rtd\\_tpi-2021-country-profiles.pdf](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2022-03/ec_rtd_tpi-2021-country-profiles.pdf) (pristupljeno 03.05.2023.)

Prema Slika 3. Zemlje članice EU - 27 TPI poredak i bodovi ( 2011 - 2020) vidljivo je kako se Republika Hrvatska u promatranom razdoblju (2011 - 2020) nalazi na 24 mjestu sa performansama *Good transition* što ju ubraja u donju trećinu zemalja.

Prema podacima Svjetske banke o kvaliteti upravljanja, Republika Hrvatska zauzima 24 mjesto među 27 država članica EU-a s obzirom na učinkovitost javne uprave<sup>17</sup>. Ovi podaci su važni radi ispravnog prepoznavanja izazova koje je potrebno sustavno riješiti, jer nedovoljno učinkovita javna uprava ima slabiju sposobnost prilagodbe izazovnim okolnostima odnosno nije sposobna brzo i adekvatno odgovoriti na zahtjeve građana i gospodarskih subjekata te stvara nesigurnost u poslovnom okruženju i predstavlja prepreku lakoći poslovanja. Administrativno opterećenje, opetovano traženje podataka koje različita tijela javne uprave imaju u svojim evidencijama, sporost u rješavanju (upravnih) predmeta te složene procedure najčešći su izazovi s kojima se suočavaju građani i gospodarski subjekti u Republici Hrvatskoj (Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022 - 2027, Zagreb, 2023).

Slika 4. Stope napretka TPI država članica EU-27 (% promjene 2011.-2020.)



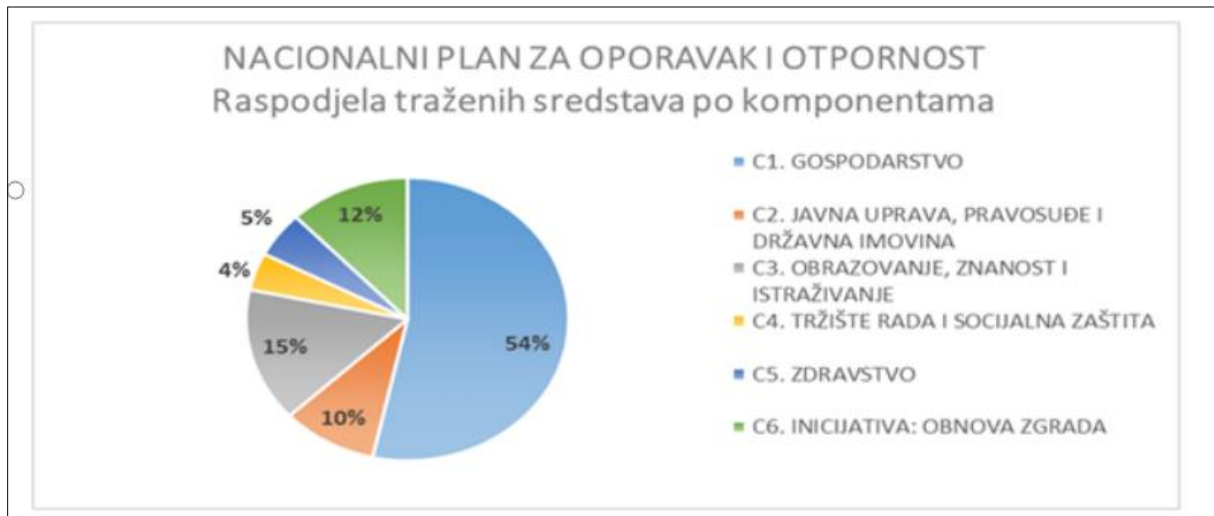
Izvor: Ibid.

Prema slika 4. Stope napretka TPI država članica EU-27 (% promjene 2011-2020) vidljivo je kako je Republika Hrvatska u promatranom razdoblju ( 2011-2020) ostvarila značajnu stopu napretka od visokih 13.5 %. Promatramo li prosjeke gotovo sve države članice EU-27 napredovale su u posljednjem desetljeću, s prosječnim poboljšanjem stopa od 4,9% naspram 4,3% na globalnoj razini. Međutim, prikazana stopa za Republiku Hrvatsku i dalje je odraz polovično provedenih reformi iz razdoblja (2011-2020), (ne)kvalitetnog upravljanja i (ne)koordinacije, nedovoljne političke volje te centralizacije.

<sup>17</sup> Učinkovitost javne uprave (engl. Government Effectiveness) bilježi percepciju kvalitete javnih usluga, kvalitetu javne uprave i stupanj njezine neovisnosti od političkih pritisaka, kvalitetu formuliranja i provedbe javnih politika i vjerodostojnost opredjeljenja vlade za takve javne politike.



Slika 5. Raspodjela traženih sredstava po komponentama (2021.-2026.)



Izvor: autor obradio i prilagodio podacima dostupnim na: Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026., <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2021/srpanj/29%20srpnja/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%20C%20srpanj%202021..pdf> (pristupljeno 02.05.2023.)

Prema slika 5. Raspodjela traženih sredstava po komponentama ukupna procijenjena vrijednost (2021-2026) iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026 za Republiku Hrvatsku iznosi 6,5 milijardi eura. Od navedenog iznosa 10% usmjerava se u komponentu C2. Javna uprava, pravosuđe i državna imovina.

Nacionalni plan se oslanja na europska sredstva koja su namijenjena za provedbu reformi i investicija kroz Mehanizam za oporavak i otpornost, te kohezijske fondove, osobito u dijelu digitalizacije javne uprave, a njegova provedba jedinstvena je prilika i okvir koji će pružiti sustavnu potporu potrebnim promjenama u javnoj upravi i približiti javnu upravu građanima. Cilj je u idućih sedam godina djelovati u tri smjera: zakonodavnom, organizacijskom i razvojnom, a sve kako bi se osigurale brže i kvalitetnije javne usluge te otporna i agilna javna uprava koja je sposobna odgovoriti na zahtjeve građana i gospodarskih subjekata (Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021-2026).

#### 4. ZAKLJUČAK

Izazovi u kreiranju održive javne uprave u Republici Hrvatskoj te javne uprave ostalih zemalja članica Unije pod gotovo su jednakim izazovima. Smanjenje udjela javne potrošnje u BDP-u, nužnost za korisnički orijentiranom javnom upravom, digitalna transformacija, zadržavanje postojećih i angažiranje novih visoko motiviranih i kompetentnih službenika samo su neki od svakodnevnih izazova sa kojima se susreću Javne uprave.

Fleksibilnost i brzina promjena u smislu implementiranja tehnoloških inovacija, kvalitetnog upravljanja ljudskim potencijalima, unaprjeđenje procesa u javnoj upravi, smanjenja administrativnih opterećenja samo su neki od osnovnih uvjeta za funkcioniranje visoko kvalitetne javne uprave, javne uprave koja je potpunoj službi građana i gospodarskih subjekata.

Sukladno provednoj analizi sekundarnih podataka TPI indeksa od strane autora, pozicija javne uprave Republike Hrvatske nalazi se na 24 mjestu do ukupno 27 zemalja članica Unije što

dovodi do implikacija kako je javna uprava Republike Hrvatske nedovoljno kvalitetna i (ne)konkurentna naspram ostalih javnih uprava na razini Unije. Također, prema istraženim podacima European Public Administration Country Knowledge iz 2021. godine u javnoj upravi (bez javnih poduzeća) radilo je 235.000 tisuća ljudi što čini jezgru javne administracije od gotovo 15.8%, a od kojih je 37.7% mladih od 39 godina. Pored prethodno navednog nema značajnih naznaka kako je spajanje ministarstava nakon parlamentarnih izbora u srpnju 2021. godine sa postojećih 20 na 16 ministarstava donijelo određenu učinkovitost u pružanju javnih usluga te smanjenju broja zaposlenih u javnoj upravi. Vidljiva je i ograničenost analitičkih kapaciteta među ministarstvima, nedostatak koherentnosti i koordinacije u upravljanju politikom. Model javnog savjetovanja sa građanima dovodi do implikacija kako se samo 9 % svih e-konzultacija u 2020. godini provodilo putem Vladina web. Broj primjedbi, prijedloga i sugestija u javnim raspravama činjenično raste, ali paralelno raste i udio onih čije se prihvaćanje smanjuje. U 2020. godini samo je 8 % svih unosa uzeto u obzir, 18 % ih je odbijeno, 32 % uredno zabilježeno, a 34 % komentara ostalo je neodgovoreno. (Ne)dostupnost podataka o sustavu državne službe i dalje je niska budući da registar državnih službenika nije dostupan široj javnosti. Prema transparentnosti Vlade Republika Hrvatska nalazi se na 22 mjestu od 27 zemalja članica Unije. Određeni pomaci učinjeni su kroz nacionalni Portal otvorenih podataka.

Stupanj povjerenje hrvatskih građana u javnu upravu je još uvijek među najnižima u Uniji. Prema dostupnim podacima tek 29% građana Republike Hrvatske vjeruje javnoj upravi, u usporedbi s 49% građana u državama članicama Unije. U EU-27, Hrvatska je u ukupnom poretku na donjoj trećini skupine što se tiče digitalne javne usluge odnosno oko 65 % hrvatskih građana korisnici su e-uprave (srednja trećina u EU-27).

Preporuke autora za efikasniju i učinkovitiju javnu upravu usmjerene su na dvosmjernu komunikaciju između građana, pravnih subjekata i javne uprave, adekvatnu savjetodavnu i pomoć od strane Unije, financijsku pomoć od strane Unije odnosno njezinih instrumenata implementiranih kroz EU fondove (strukturne i investicijske) i njihovu maksimalnu alokaciju, konzumiranje nacionalnih izvora financiranja, konzumiranje aktualnog strateškog dokumenta (Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine), maksimalno korištenje postojećih ljudskih potencijala u javnoj upravi, njihov stupanj edukacije i dobnu skupinu, uvođenju mjerila za ocjenu individualnog učinka te uvođenje dodatka na plaću za uspješnost, povećanju radnih prava ali i obveza rukovodećih državnih službenika, smanjenju broja odnosno pripajanju pojedinih jedinica lokalne uprave i samouprave (JLS), te daljnju digitalizaciju u smislu povećanja stupnja transparentnosti i jednakosti.

Analizirajući tematiku javne uprave autor sugerira daljnja primarna i/ili sekundarna istraživanja ove teme, usmjeravajući istraživače prema kontinuiranim saznanjima o produktivnosti javne uprave stavljajući u međusobni odnos vrijednost proizvedenih dobara i/ili usluga i ulazne sate rada. Također, buduća istraživanja treba usmjeriti na detektiranje broja uvedenih digitalnih rješenja, dobivanju rezultata o broju optimiziranih procesa, stupnju umreženosti svih dionika javnog sektora i njihovoj razini koordinacije na projektima digitalizacije.

Znanstveni doprinos ovog rada ogleda se u detektiranju ključnih dimenzija nužnim za ostvarivanje održivog i kvalitativnog pružanja javnih usluga građanima i pravnim subjektima, funkcijskom odnosu između javne uprave sa jedne strane te građana i pravnih subjekata sa



druge strane, poboljšanju postojećeg modela upravljanja ljudskim potencijalima u javnom sektoru te upravljanju jedinicima lokalne uprave i samouprave u smislu povećanja transparentnosti i jednakosti.

## LITERATURA

1. Pusić, E. i dr. (1988), Upravni sistemi. Zagreb: Narodne novine.
2. Koprić, I. i dr. (2016), Local democracy development in Croatia: From experimental self-management to weak local democracy. Rad izložen na: Opća godišnja konferencija ECPR-a u Pragu, 7.-10. rujna 2016.
3. Koprić, I. i dr. (2016a), Local Government and Local Public Services in Croatia. U: Wollmann, Hellmut i dr. (ur.) Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Sector Provision (str. 199-213). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
4. Koprić, I. i dr. (2016b), Control of Local Governments in Croatia: Many Components, Still Weak Control. Rad izložen na: Konferencija OLA-CEMR "A threat to autonomy? Control and supervision of local and regional government activities" u Nürnbergu, 26.-27. lipnja 2015.
5. Koprić, I., Đulabić, V. (2017), Evaluation of Decentralisation Programme in Croatia: Expectations, Problems, and Results. U: Ivan Koprić i dr. (ur.) Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe: More Evidence for Better Results. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
6. Akcijski plan za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2022.-2023., [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/07/Croatia\\_Action-Plan\\_2022-2024\\_June\\_CR.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/07/Croatia_Action-Plan_2022-2024_June_CR.pdf) (pristupljeno 04.05.2023.)
7. European Commission, Country profiles, [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2022-03/ec\\_rtd\\_tpi-2021-country-profiles.pdf](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2022-03/ec_rtd_tpi-2021-country-profiles.pdf) (pristupljeno 03.05.2023.)
8. European Commission, European Public Administration Country Knowledge, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/af9b151d-649e-11ed-92ed-01aa75ed71a1/language-en> (pristupljeno 08.05.2023.)
9. Europska komisija, Javna uprava i upravljanje, [https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance\\_hr](https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance_hr) (pristupljeno 30.04.2023.)
10. Europska komisija, Što je Tranzicijski Performance Indeks (TPI), [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/support-policy-making/support-national-research-and-innovation-policy-making/transitions-performance-index-tpi\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/support-policy-making/support-national-research-and-innovation-policy-making/transitions-performance-index-tpi_en) (pristupljeno 30.04.2023.)
11. Europska komisija, TPI interactive map, [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/support-policy-making/support-national-research-and-innovation-policy-making/transitions-performance-index-tpi\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/support-policy-making/support-national-research-and-innovation-policy-making/transitions-performance-index-tpi_en) (pristupljeno 30.04.2023.)
12. European Commission, Public Administration and Governance policy making, [https://reform-support.ec.europa.eu/public-administration-and-governance-policy-making\\_en](https://reform-support.ec.europa.eu/public-administration-and-governance-policy-making_en) (pristupljeno 30.04.2023.)

13. European Commission, Supporting public administrations in EU Member States to deliver reforms and prepare for the future, <https://commission.europa.eu/system/files/2022> (pristupljeno 30.04.2023.)
14. Javna uprava, pravosuđe i državna imovina, <https://planoporavka.gov.hr/o-planu/javna-uprava-pravosudje-i-drzavna-imovina/107> (pristupljeno 02.05.2023.)
15. Narodne novine, Ustav Republike Hrvatske (Pročišćeni tekst), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2000\\_12\\_124\\_2332.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2000_12_124_2332.html) (pristupljeno 01.05.2023.)
16. Narodne novine, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001\\_04\\_33\\_569.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001_04_33_569.html) (pristupljeno 01.05.2023.)
17. Narodne novine, <https://www.zakon.hr/z/126/Zakon-o-pravu-na-pristup-informacijama> (pristupljeno 08.05.2023.)
18. Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, [https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022\\_2027.pdf](https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf) (pristupljeno 02.05.2023.)
19. Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021\\_02\\_13\\_230.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_02_13_230.html) (pristupljeno 02.05.2023.)
20. Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026., <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2021/srpanj/29%20srpnja/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%2C%20srpanj%202021..pdf> (pristupljeno 02.05.2023.)
21. Standardni Eurobarometar 94. Nacionalni izvještaj, Javno mnijenje u Europskoj uniji, Hrvatska, Zima 2020.-2021., <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2355> (pristupljeno 30.04.2023.)
22. Official website of European Union, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:accession\\_criteria\\_copenhagen](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:accession_criteria_copenhagen) (pristupljeno 02.03.2023.)
23. Official website of European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:acquis> (pristupljeno 02.03.2023.)
24. Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023\\_01\\_2\\_17.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023_01_2_17.html) (pristupljeno 24.04.2023.)
25. Ustav Republike Hrvatske, pročišćeni tekst NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske> (pristupljeno 01.05.2023.)
26. Vijeće Europe, <https://www.coe.int/hr/web/about-us> (pristupljeno 01.05.2023.)
27. Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015 do 2020 godine, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2015/229%20sjednica%20Vlade//29%20-%20202.pdf> (pristupljeno 02.05.2023.)
28. Zakon o sustavu državne uprave, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1993\\_08\\_75\\_1538.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1993_08_75_1538.html) (pristupljeno 30.04.2023.)
29. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravi, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1990\\_10\\_41\\_790.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1990_10_41_790.html) (pristupljeno 30.04.2023.)
30. Službeni list Europske unije, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0128\(01\)&from=GA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0128(01)&from=GA) (pristupljeno 01.05.2023.)

31. World Bank, 2019., Modernizacija javne uprave,  
<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/660881604614891935-0080022020/original/12Modernizacijajavneuprave.pdf> (pristupljeno 02.05.2023.)

## ODGOVORNOST DRŽAVE ZA ŠTETU KAO OSTVARENJE NAČELA ODGOVORNOSTI UPRAVE

### THE LIABILITY OF THE STATE FOR DAMAGE AS A REALIZATION OF THE PRINCIPLE OF ACCOUNTABILITY OF PUBLIC ADMINISTRATION

**dr. sc. socio. Armando Demark**  
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci  
e-mail: [ademark@pravri.uniri.hr](mailto:ademark@pravri.uniri.hr)

#### Sažetak

Uz načelo zakonitosti i načelo pogrešivosti uprave, načelo odgovornosti uprave jedno je od triju općih načela kojima je javna uprava vezana. Ovo se načelo razvija u smjeru političke odgovornosti, kazneno-stegovne odgovornosti te materijalne odgovornosti. Zakon o sustavu državne uprave kao opći propis utvrđuje odgovornost države za štetu prouzročenu nezakonitim ili nepravilnim obavljanjem poslova državne uprave. Međutim, ta je odgovornost određena i nekolicinom posebnih zakona. Predmet ovog rada je pravnoteorijsko razmatranje uređenja protupravnosti štetne radnje navedenim zakonima, što za posljedicu može imati nesigurnost oštećenika u pogledu činjenica koje mora dokazivati u postupku radi naknade takve štete. Prvi dio rada stoga je usmjeren na analizu pravne prirode te odgovornosti u suvremenom hrvatskom pravnom poretku. Drugi se dio rada bavi analizom te odgovornosti u kontekstu posebnih zakona kojima je uređena iz aspekta pravne znanosti i recentne sudske prakse. U zaključku se iznose *de lege ferenda* prijedlozi za unaprjeđenje normativnog uređenja te odgovornosti.

**Ključne riječi:** *načelo odgovornosti, materijalna odgovornost, odgovornost države za štetu, postupanje uprave.*

#### Abstract

The principle of accountability of administration is one of the three general public administration principles. It is developed in the directions of political accountability, penal-disciplinary accountability and material accountability. The State administration system act as a general act provides for the liability of the state for damage caused by unlawful or irregular performance of state administration duties. This material accountability is also regulated by a multitude of special acts. This paper's object is the analysis of these special acts, due to the fact that several such acts only recently entered into force and consequently have not been an object of analysis by legal scholarship. Furthermore, the normative determination of the tortious act's unlawfulness differs from one act to another, which may result in injured persons' uncertainty with regard to the facts they must prove in the proceeding for compensation of such damage. Therefore, the first part of the paper deals with the analysis of the legal character of this accountability in the Croatian legal system. Its second part is focused on the analysis of the subject accountability in the context of special acts by which it is regulated from the standpoint of legal theory and recent case law. *De lege ferenda* proposals for improvement of the normative regulation of the accountability of public administration are discussed in the conclusion.

**Keywords:** *the principle of accountability, material accountability, liability of the state for damage, performance of state administration duties.*

## 1. UVOD

Načelo odgovornosti uprave, kao jedno od triju načela sustava pravne vezanosti uprave, razvija se u tri glavna smjera: smjeru političke odgovornosti, kazneno-stegovne odgovornosti i materijalne odgovornosti (Pusić, 1997:125). Materijalna odgovornost uprave očituje se kao odgovornost za štetu koja je građaninu prouzročena nezakonitim djelovanjem ili odlukom uprave (Koprić i suradnici, 2014:71). Nastanak navedenog horizontalnog smjera odgovornosti u određenom je dijelu posljedica suvremene paradigme javne uprave prema kojoj se građanin nalazi u ravnopravnom položaju u odnosu prema upravi. Naime, građani se danas smatraju korisnicima usluga upravnih resora i javnih službi, za razliku od vremena apsolutističkih monarhija kada se stanovništvo u odnosu na upravu kao instrument vlasti nalazilo u ulozi podanika (Antić, 2019:34). Drugačije rečeno, u moderno doba za državu pravni poredak ne predstavlja tek skup ovlaštenja, nego joj namiče i pravne obveze, što je od najvećeg političkog značaja s obzirom na razvoj ljudskih prava građana. Dakle, materijalna odgovornost uprave posljedica je prava građana na uživanje javne službe, odnosno njihovog pravnog zahtjeva pravilnog rada javne službe (Krbek, 1954:156).

Protekom vremena, ta odgovornost postaje sve stroža. Tridesetih godina dvadesetog stoljeća, službenik je bio osobno odgovoran za štetu prouzročenu obavljanjem službe, a država supsidijarno odgovorna kada oštećenik nije naknadu mogao steći neposrednog od službenika (Blagojević i Radonić, 2012:140). Ustav FNRJ nije sasvim jasno propisivao hoće li prioritet imati izravna odgovornost države ili službenika, već je zakonodavcu bilo prepušteno da propiše detaljnije uređenje za pojedine kategorije službenika.<sup>1</sup> Ustavom SFRJ iz 1974. godine odgovornost države postala je pravilom, dok je osobna odgovornost službenika svedena na iznimke.<sup>2</sup> Nakon neovisnosti i osamostaljenja Republike Hrvatske, nije nastavljena ustavna regulacija materijalne odgovornosti uprave. Pojedini autori ocjenjuju kako je time taj institut oslabljen, budući da je njegovo uređenje prebačeno na zakonsku razinu (Malenica, 2014:326). Materijalna odgovornost uprave danas je u prvom redu uređena Zakonom o sustavu državne uprave,<sup>3</sup> dok je tijekom posljednjih tridesetak godina donesen niz posebnih propisa kojima je uređena odštetna odgovornost države za rad njezinih pojedinih tijela. Upravo je pravna priroda materijalne odgovornosti uprave te analiza uređenja te odgovornosti ZSDU-om i navedenim posebnim zakonima predmet ovog rada.

<sup>1</sup> Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije, Službeni list FNRJ br. 10/46, čl. 41.: „Građani imaju, pod zakonskim uslovima, pravo da zahtevaju od države i službenih lica naknadu štete koja im je učinjena nezakonitim i nepravilnim vršenjem službe.“

<sup>2</sup> Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Službeni list SFRJ br. 9/74, čl. 199.: „Svako ima pravo na naknadu štete koju mu, u vezi s vršenjem službe ili druge delatnosti državnog organa, odnosno organizacije koja vrši poslove od javnog interesa, pričinili svojim nezakonitim ili nepravilnim radom lice ili organ koji vrši tu službu ili delatnost. Štetu je dužna naknaditi društveno-politička zajednica odnosno organizacija u kojoj se vrši služba ili delatnost. Oštećeni ima pravo da, pod uslovima određenim zakonom, zahteva naknadu neposredno od lica koje je štetu pričinilo.“

<sup>3</sup> Zakon o sustavu državne uprave, NN br. 66/19 (u daljnjem tekstu: ZSDU).

## 2. PRAVNA PRIRODA MATERIJALNE ODGOVORNOSTI UPRAVE

Nastavno na razmatranja iznesena u uvodu, kada je riječ o materijalnoj odgovornosti uprave, pod navedenim se pojmom podrazumijeva odgovornost države za štetu koju prouzroče njezina tijela. U Ustavu Republike Hrvatske<sup>4</sup> nije moguće pronaći eksplicitnu odredbu koja se općenito odnosi na tu odgovornost.<sup>5</sup> Temeljno pravilo materijalne odgovornosti uprave, odnosno odgovornosti države za štetu koju prouzroče njezina uprava, pronalazimo u čl. 14. ZSDU koji propisuje: „Štetu koja fizičkoj ili pravnoj osobi nastane nezakonitim ili nepravilnim obavljanjem poslova državne uprave nadoknađuje Republika Hrvatska.“<sup>6</sup> Zakonom o sustavu državne uprave iz 2011.,<sup>7</sup> odnosno iz 1993. godine,<sup>8</sup> bilo je propisano kako „štetu koja građaninu, pravnoj osobi ili drugoj stranci nastane nezakonitim ili nepravilnim radom tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave, naknađuje Republika Hrvatska.“<sup>9</sup> U aktualnom ZSDU-u, moguće je primijetiti kako je zakonodavac izbjegao navođenje tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave. U obrazloženju Konačnog prijedloga ZSDU-a, istaknuto je kako se navedenom promjenom odgovornost za štetu prouzročenu obavljanjem povjerenih poslova državne uprave jasno odvaja od odgovornosti za štetu koja nastane u redovitom poslovanju pravne osobe s javnim ovlastima ili u obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.<sup>10</sup> Naime, ta je odgovornost čl. 35. sadašnjeg ZSDU-a prebačena s Republike Hrvatske na izvršno tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave, odnosno na odgovornu osobu u pravnoj osobi s javnim ovlastima, koji odgovaraju za zakonito i pravilno obavljanje povjerenih poslova državne uprave.<sup>11</sup> U važećoj odredbi izostaje i riječ „tijela“ ispred državne uprave, stoga se sad odgovornost Republike Hrvatske potencijalno javlja čim dođe do nezakonitog ili nepravilnog obavljanja poslova državne uprave. Kako je čl. 4. st. 1. ZSDU-a propisano da se

<sup>4</sup> Ustav Republike Hrvatske, NN br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14 (u daljnjem tekstu: URH)

<sup>5</sup> Ipak, prema čl. 25. st. 4. URH, svatko tko je bio nezakonito lišen slobode ili osuđen ima, u skladu sa zakonom, pravo na odštetu i javnu ispriku. Radi se o institutu neopravdane osude i neutemeljenog uhićenja ili pritvaranja kao posebnoj osnovi odgovornosti države za štetu istraživanje kojeg prelazi okvire ovog rada, stoga detaljniju razradu vidi u: Ljubanović, 2019. U literaturi je moguće primijetiti stajalište kako je odgovornost države materijalizirani odraz pravnog postulata iz čl. 5. st. 2. URH prema kojem je svatko obavezan držati se Ustava i prava te poštivati pravni poredak Republike Hrvatske. Ukoliko državna tijela i službenici ne poštuju Ustav, pravo i pravni poredak države, kao posljedica se javlja odgovornost Republike Hrvatske za štetu (Crnić, 2010:16). Ta odgovornost je i poseban izraz načela vladavine prava koja je prema čl. 3. URH utvrđena najvišom vrednotom hrvatskog ustavnog poretka i temeljem za tumačenje Ustava, a moguće ju je izvesti i iz načela jednakosti sadržanog u čl. 14. st. 2. URH temeljem kojeg su svi pred zakonom jednaki.

<sup>6</sup> ZSDU, čl. 14.

<sup>7</sup> Zakon o sustavu državne uprave, NN br. 150/11, 12/13, 93/16, 104/16, 66/19 (u daljnjem tekstu ZSDU/11).

<sup>8</sup> Zakon o sustavu državne uprave, NN br. 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 199/03, 79/07, 150/11 (u daljnjem tekstu: ZSDU/93).

<sup>9</sup> ZSDU/11, čl. 14. Identična je odredba čl. 13. ZSDU/93.

<sup>10</sup> Konačni prijedlog Zakona o sustavu državne uprave, 28. ožujka 2019., dostupno na: [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-03-28/155001/PZ\\_617.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-03-28/155001/PZ_617.pdf) (posjećeno 27.3.2023.)

<sup>11</sup> ZSDU, čl. 35.

za obavljanje poslova državne uprave ustrojavaju tijela državne uprave, na prvi pogled nije sasvim jasno zbog čega se zakonodavac odlučio na spomenutu izmjenu. Ipak, poslovi državne uprave definirani su čl. 3. ZSDU-a i obuhvaćaju provedbu državne politike, neposrednu provedbu zakona, inspekcijski nadzor, upravni nadzor te druge upravne i stručne poslove, odnosno šire, svaki posao koji je zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje povjeren određenoj pravnoj osobi te određen kao posao koji se obavlja kao javna ovlast.<sup>12</sup> Time se, prema stajalištu zakonodavca, čini jasno razlikovanje između obavljanja poslova državne uprave koji uvijek predstavljaju javnu ovlast, odnosno poslova koji se obavljaju u ime države i njenim autoritetom, od obavljanja javne službe koja nema uvijek nužno karakter javne ovlasti.<sup>13</sup>

Prema stajalištu pojedinih autora, čl. 14. ZSDU-a propisana je specifična odgovornost države po osnovi koje su svi pravni subjekti zaštićeni od rizika šteta koje država može prouzročiti radom svojih tijela odnosno službenika koji tumače i provode volju države. Iako je njegova primarna svrha popravljjanje štete oštećenima, taj institut je istovremeno i oblik kontrole službenika odnosno uprave u cjelini, koji omogućava državi spoznaje o načinu i kvaliteti rada uprave (Čuveljak, 2001:127-128). U vezi s navedenim, može se primijetiti kako je odgovornost države za štetu propisana čl. 14. ZSDU institut uslijed kojeg se, neposrednije nego igdje drugdje, susreću pravila javnog odnosno upravnog prava te privatnog odnosno građanskog prava. Javna vlast u interesu društva kao cjeline mora funkcionirati nesmetano, a istovremeno u svakom slučaju mora doći do adekvatne primjene načela *neminem laedere* koje zahtijeva naknadu svake štete koja je rezultat protupravnog ponašanja (Petrić, 2002:87). Posljedično, pitanje hoće li u slučajevima materijalne odgovornosti uprave prioritet u primjeni imati pravila građanskog ili pravila upravnog prava različito se rješava od države do države. Dok je primjerice u Francuskoj odgovornost države za štetu koju prouzroče njezina tijela uređena primarno pravilima upravnog prava (Fairgrieve i Lichere, 2016:156), u Republici Hrvatskoj naglasak se stavlja na primjenu općih propisa građanskog prava o izvanugovornoj odgovornosti za štetu koja su sadržana u Zakonu o obveznim odnosima.<sup>14</sup> Nastavno na navedeno, pravna je znanost dodatno razradila pravnu prirodu ove odgovornosti te zaključila kako je na općoj razini riječ o odgovornosti pravne osobe za štetu koju prouzroči njezino tijelo,<sup>15</sup> a ne odgovornosti poslodavca za štetu koju prouzroče njegovi zaposlenici u radu ili u svezi s radom.<sup>16</sup> Primarni razlog tomu nalazi se u činjenici što ZOO ne propisuje pravo oštećenika da u pojedinim slučajevima zahtijeva naknadu štete izravno od službenika koji ju je prouzročio, kao što je to slučaj s odgovornošću poslodavca. Također, u čl. 1062. st. 1., ZOO ne predviđa mogućnost ekskulpacije pravne osobe za štetu koju počinu njezino tijelo, a to čini kod odgovornosti poslodavca u čl. 1061. st. 1 (Petrić: 2002:103-104).

<sup>12</sup> ZSDU, čl. 3.

<sup>13</sup> Konačni prijedlog Zakona o sustavu državne uprave, 28. ožujka 2019., dostupno na: [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-03-28/155001/PZ\\_617.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-03-28/155001/PZ_617.pdf) (posjećeno 27.3.2023.)

<sup>14</sup> Zakon o obveznim odnosima, NN br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18 (u daljnjem tekstu: ZOO).

<sup>15</sup> ZOO, čl. 1062. st. 1. "Pravna osoba odgovara za štetu koju njezino tijelo prouzroči trećoj osobi u obavljanju ili u vezi s obavljanjem svojih funkcija."

<sup>16</sup> ZOO, čl. 1061. st. 1.: "Za štetu koju zaposlenik u radu ili u svezi s radom prouzroči trećoj osobi odgovara poslodavac kod kojega je radnik radio u trenutku prouzročenja štete, osim ako dokaže da su postojali razlozi koji isključuju odgovornost zaposlenika."

Nadalje, volja ili pristanak onoga tko obavlja poslove državne uprave da prouzroči štetu, dugi je niz godina bila konstitutivna pretpostavka odgovornosti države za tako prouzročenu štetu. Ključni trenutak promjene interpretacije toga instituta uslijedio 2007. godine, donošenjem odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: USRH) br. U-III-2314/2006. U navedenom je predmetu USRH utvrdio kako je ZSDU-om ustanovljen sustav objektivne odgovornosti Republike Hrvatske za štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne uprave koji se temelji na načelu uzročnosti, a ne na načelu krivnje. Pretpostavke odgovornosti države za takvu štetu su, prema stajalištu USRH-a, nezakonit ili nepravilan rad tijela državne uprave, šteta te uzročna veza između nezakonitog ili nepravilnog rada tijela državne uprave i prouzročene štete.<sup>17</sup> Pojedini su autori upućivali kritike predmetnoj odluci, ističući njezin praktičan značaj, ali istovremeno zaključujući kako u odluci izostaje dostatno obrazloženje njezine bitne teze – isključive objektivne odgovornosti države za nezakonit ili nepravilan rad njezinih tijela. Isticano je kako je iznesenim shvaćanjem USRH preuzeo ulogu zakonodavca koji je objektivnu odgovornost za štetu izričito propisao tamo gdje ju je htio ustanoviti,<sup>18</sup> budući da je taj oblik odgovornosti iznimka, a subjektivna odgovornost pravilo (Crnić, 2010:26). Moguće je složiti se sa stajalištem da je navedena odluka u tom pogledu mogla i morala biti detaljnije obrazložena, međutim tvrdnja prema kojoj je zakonodavac namjeravao propiasti subjektivnu odgovornost za sve slučajeve za koje nije izričito propisana objektivna odgovornost ne rezultira ispunjenjem svrhe pravne norme čl. 14. ZSDU, koja podrazumijeva naknadu štete prouzročenu nezakonitim ili nepravilnim obavljanjem poslova državne uprave. S navedenim u vezi, dominantan je stav pravne znanosti kako razvoj instituta odgovornosti države za štetu prouzročenu od strane državne uprave ide u smjeru njezine objektivizacije. Krivnja je kao pojam koji označava odnos štetnika prema štetnoj radnji i šteti izbugila izvornu funkciju, već se u prvom planu nameće nužnost popravljivanja štete oštećenicima. Stoga teorija ocjenjuje kako ova odgovornost prema sadašnjem stanju stvari ne može biti strogo podvedena pod neki od dvaju navedenih oblika odgovornosti, prvenstveno zbog prirode poslova državne uprave. Naime, pojedinci se mogu suzdržavati od poduzimanja opasnih djelatnosti ili vlasništva opasnih stvari kako bi unaprijed izbjegli objektivnu odgovornost, ali država to *a priori* ne može činiti. Naglasak bi, prilikom razmatranja je li u pojedinom slučaju bilo nezakonitosti ili nepravilnosti u obavljanju poslova državne uprave, trebalo stavljati na druge kriterije, poput (ne)postojanja stupnja diskrecije koje je službenik imao u konkretnom slučaju (Bukovac Puvača i Žunić Kovačević, 2011:293).

Nakon donošenja navedene odluke USRH-a, hrvatski sudovi promijenili su dotadašnju praksu te volju ili pristanak za prouzročenjem štete više ne smatraju pretpostavkom odgovornosti za ovu štetu. Vrhovni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: VSRH) zauzeo je stajalište kako nema mjesta razmišljanju od kakvog je značaja činjenica što ZSDU ne naglašava izričito da je odgovornost Republike Hrvatske za štetu po čl. 14. objektivna te da se mora prihvatiti da je riječ upravo o takvom obliku odgovornosti države za štetu prouzročenu nezakonitim ili nepravilnim radom obavljanja poslova državne uprave.<sup>19</sup> Takvo je shvaćanje na tragu pravne

---

<sup>17</sup> USRH, odluka U-III-2314/2006 od 21. veljače 2007.

<sup>18</sup> Primjerice, čl. 9. st. 1. Zakona o zemljišnim knjigama (NN br. 63/19, 128/22) propisuje: “*Republika Hrvatska objektivno odgovara za štetu prouzročenu pogreškama u vođenju zemljišnih knjiga.*”

<sup>19</sup> VSRH, presuda Rev 1954/2011-2 od 3. lipnja 2015.



interpretacije instituta odgovornosti države za štetu koju povredom prava Europske unije prouzroče tijela države članice. U spojenim predmetima *Brasserie du Pêcheur* i *Factortame*, Sud Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud EU) utvrdio je tri pretpostavke te odgovornosti koje se primjenjuju i u današnjim postupcima radi naknade tako prouzročene štete. Povrijeđeno pravno pravilo mora imati za cilj dodjelu prava pojedincima, povreda mora biti dovoljno ozbiljna te mora postojati izravna uzročna veza između povrede obveze države i prouzročene štete.<sup>20</sup> Iako Sud EU nikada nije definirao pojam dovoljno ozbiljne povrede, u naknadnim je predmetima iznio dodatne kriterije kojima se može procjenjivati ispunjenost navedene pretpostavke u konkretnom slučaju, ovisno o tijelu koje je navodno prouzročilo štetu.<sup>21</sup>

### 3. PROTUPRAVNOST ŠTETNE RADNJE KAO POSEBNA PRETPOSTAVKA ODGOVORNOSTI DRŽAVE ZA ŠTETU PREMA ZAKONU O SUSTAVU DRŽAVNE UPRAVE I PREMA POSEBNIM ZAKONIMA

Rasprava o materijalnoj odgovornosti uprave ne bi bila sveobuhvatna kada se, uz odgovornost države za štetu kako je uređena ZSDU-om, ne bi dotakla i odgovornosti države za štetu koju počine pojedina njezina druga tijela, a koja se ne mogu striktno obuhvatiti pojmom tijela državne uprave. Predmet analize stoga je potrebno proširiti i na javnu upravu u širem smislu riječi, polazeći od organizacijskog pojma uprave koji podrazumijeva skup organa s autoritetom vlasti koji izvršavaju državne zadaće od općeg interesa (Blažević, 2019:13). Navedeno proširenje objekta razmatranja smisleno je uzimajući u obzir i činjenicu da je država odgovorna za zakonito i pravilan rad odnosno obavljanje službe većeg broja njezinih tijela. Tako je prema nekolicini posebnih zakona, Republika Hrvatska odgovorna za štetu koju prouzroče suci,<sup>22</sup> državni odvjetnici ili zamjenici državnih odvjetnika,<sup>23</sup> carinski službenici,<sup>24</sup> Državna komisija

<sup>20</sup> Sud EU, *Brasserie du Pêcheur SA v. Bundesrepublik Deutschland i The Queen protiv Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i dr.*, spojeni predmeti C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79 (u daljnjem tekstu: predmet *Brasserie*), para. 56. Pretpostavka dovoljno ozbiljne povrede naknadno se pokazala predmetom najvećeg broja rasprava u pravnoj znanosti te sudskoj praksi Suda EU i sudova država članice. U predmetu *Brasserie*, Sud EU je ustanovio kriterije pomoću kojih nacionalni sudovi mogu procijeniti ozbiljnost pojedine povrede. To su: stupanj jasnoće i preciznost povrijeđenog pravila, opseg diskrecijskog prostora koji je povrijeđeno pravilo ostavljalo nacionalnom tijelu, opravdanost eventualne pogrešne primjene prava, mogućnost doprinosa povredi stajališta institucija Unije, donošenje ili zadržavanje nacionalnih mjera ili prakse suprotnih pravu Unije, te je li povreda počinjena namjerno ili nije. Vidi: *Ibid.*, para. 57.

<sup>21</sup> Vidi primjerice: Sud EU, *Köbler protiv Austrije*, C-224/01, EU:C:2003:513, para. 55., gdje je Sud EU zauzeo shvaćanje kako nepoštovanje obveze od strane suda nacionalnog suda države članice da sukladno čl. 267. st. 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL C 326, 26. listopada 2012. (pročišćena verzija)) uputi prethodno pitanje Sudu EU prestavlja očitu povredu primjenjivog prava, što se smatra dovoljno ozbiljnom povredom.

<sup>22</sup> Zakon o sudovima, NN br. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23, čl. 105. st. 1.: „Republika Hrvatska odgovara za štetu koju stranci u postupku nanese sudac svojim nezakonitim ili nepravilnim radom u obnašanju sudačke dužnosti.“

<sup>23</sup> Zakon o državnom odvjetništvu, NN br. 67/18, 21/22, čl. 108. st. 1.: „Republika Hrvatska odgovara za štetu koju u obnašanju dužnosti državni odvjetnik ili zamjenik državnog odvjetnika nanese fizičkoj ili pravnoj osobi nepravilnim ili nezakonitim radom.“

<sup>24</sup> Zakon o carinskoj službi, NN br. 68/13, 30/14, 115/16, 39/19, 98/19, čl. 84. st. 1.: „Štetu koja građaninu, pravnoj osobi ili drugoj stranki nastane nezakonitim ili nepravilnim radom carinskog službenika naknađuje Republika Hrvatska.“

za kontrolu postupaka javne nabave,<sup>25</sup> policijski službenici,<sup>26</sup> vatrogasci,<sup>27</sup> pripadnici Oružanih snaga,<sup>28</sup> itd. Riječ je o primjericnom, a ne taksativnom skupu štetnika za čiji rad država odgovora, budući da zakonodavac može propisati odgovornost države za štetu koju prouzroče pojedini službenici za čija postupanja do donošenja toga zakona država nije odgovarala.<sup>29</sup>

ZSDU i spomenuti posebni zakoni sadrže dvije zajedničke temeljne značajke. Prvo, odgovornost Republike Hrvatske prema svim navedenim propisima neposredna je i primarna. To podrazumijeva da oštećenici moraju naknadu štete zahtijevati od Republike Hrvatske, a ne samog štetnika ili tijela koje zapošljava štetnika koji je prouzročio štetu. Drugo, ako je Republika Hrvatska utvrđena odgovornom u postupku radi naknade štete te je nadoknadila štetu oštećeniku, ima pravo regresa prema štetniku koji je štetu prouzročio namjerom ili krajnjom nepažnjom.<sup>30</sup> Međutim, iako je riječ o istovrsnoj odgovornosti, potrebno je primijetiti kako je tim zakonima različito uređenje protupravnosti štetne radnje kao pretpostavke odgovornosti. Naime, kao što je moguće vidjeti, prema pojedinim propisima država će biti odgovorna za štetu koju štetnik prouzroči u službi ili u vezi sa službom ili obavljanjem službe, dok će drugim dijelom propisa odgovornost države postojati u slučaju štetnikovog nezakonitog ili nepravilnog rada. ZSDU predstavlja svojevrsnu kombinaciju tih dvaju temelja odgovornosti, budući da propisuje odgovornost države nezakonitim ili nepravilnim obavljanjem poslova. Odgovornost države u svakom slučaju utvrđivat će se prema objektivnom kriteriju nastavno na stajalište USRH opisano u prvom dijelu radi, ali se neovisno o navedenom nužno postavlja pitanje postoji li razlika između dvaju navedenih pojmova odnosno prouzročenja štete nezakonitim ili nepravilnim radom te njezinog prouzročenja u službi ili u vezi s obavljanjem službe. Pružanje odgovora na to pitanje nužno je kako bi oštećenici unaprijed bili upoznati s činjenicama koje

---

<sup>25</sup> Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, NN br. 18/13, 127/13, 74/14, 98/19, 41/21, čl. 19. st. 1.: „*Republika Hrvatska odgovara za štetu koja stranci nastane nezakonitim ili nepravilnim radom Državne komisije.*“

<sup>26</sup> Zakon o policiji, NN br. 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19, čl. 115.: „*Za štetu koju policijski službenik počini trećim osobama u službi ili u svezi sa službom odgovara Republika Hrvatska, osim ako se dokaže da je šteta posljedica zakonite primjene policijskih ovlasti.*“

<sup>27</sup> Zakon o vatrogastvu, NN br. 125/19, 114/22, čl. 72. st. 1.: „*Za štetu koju vatrogasac počini trećim osobama u obavljanju vatrogasne službe ili prilikom obavljanja vatrogasne službe odgovara Republika Hrvatska odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ovisno na kojoj je vatrogasnoj intervenciji počinio štetu (državnoj, županijskoj ili lokalnoj).*“

<sup>28</sup> Zakon o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske, NN br. 73/13, 75/15, 50/16, 30/18, 125/19 (u daljnjem tekstu: ZSOSRH), čl. 193. st. 1.: „*Za štetu koju pripadnik Oružanih snaga u službi i u vezi s obavljanjem službe počini trećim osobama odgovara Republika Hrvatska.*“

<sup>29</sup> Primjerice, od 2020. godine na snazi je Zakon o vatrogastvu koji propisuje odgovornost Republike Hrvatske za štetu koju obavljanjem vatrogasne službe prilikom vatrogasne intervencije na državnoj razini vatrogasac prouzroči trećim osobama, iako su do donošenja toga zakona za štetu koju prouzroči vatrogasac odgovarale pravne osobe u sklopu kojih djeluju vatrogasne postrojbe. Detaljnije vidi u: Kundić, 2021:320.

<sup>30</sup> Vidi primjerice čl. 105. st. 2. Zakona o sudovima, čl. 108. st. 2. Zakona o državnom odvjetništvu, čl. 19. st. 2. Zakona o državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, čl. 117. st. 1. Zakona o policiji, čl. 73. st. 1. Zakona o vatrogastvu. Kada je riječ o odgovornosti za štetu prema ZSDU-u, pravo regresa Republike Hrvatske prema državnom službeniku koji je štetu prouzročio namjerom ili krajnjom nepažnjom propisano je čl. 116. st. 1. Zakona o državnim službenicima, NN br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19, 141/22.

moraju nastojati dokazati u postupku, odnosno kako bi imali što veću sigurnost u svoj postupovni položaj.

Pretpostavka protupravnosti štetne radnje izazvala je najviše prijepora te je bila predmetom različitih tumačenja u sudskoj praksi. Pojmovi nezakonitog i nepravilnog rada nemaju normativne definicije, već su donekle razrađeni od strane pravne znanosti. Nepravilan rad očituje se kao činjenje ili nečinjenje suprotno uobičajenom ili propisanom načinu obavljanja djelatnosti (Crnić, 2010:59), a moguće ga je definirati i kao postupanje mimo cilja koji je određen odnosno ponašanje suprotno zahtjevu koji je u javnom interesu potrebno ostvariti normalnim obavljanjem službe, dok nezakonit rad predstavlja svako djelovanje protivno odredbama i načelima važećeg pravnog poretka (Borković, 2002:140). Iako su ove definicije najprihvaćenije u praksi, ipak ih se ne može ocijeniti idealnima za primjenu na konkretne slučajeve. Naime, činjenje ili nečinjenje suprotno propisanom načinu obavljanja djelatnosti spretnije je okarakterizirati kao nezakonit, a ne nepravilan rad. Potonja definicija nepravilnog rada širi se pak izvan pitanja koja su podložna pravnoj regulaciji. Istovremeno, prihvaćena definicija nezakonitog rada može također izazvati određene poteškoće u njenoj primjeni na konkretne slučajeve, kada su štetu prouzročili štetnici u čijem radu postoji visok stupanj diskrecije, poput primjerice sudaca te stoga neće svako postupanje suprotno propisima nužno rezultirati utvrđenjem odštetne odgovornosti države (Bukovac Puvača i Demark, 2021:349).

U sudskoj praksi izraženo je shvaćanje kako ZSDU-om „...nije propisana odgovornost države zbog pogrešnog pravnog shvaćanja upravnog tijela, već samo zbog nepravilnog i nezakonitog rada...“, stoga ako stranka smatra da je rješenje doneseno u upravnom postupku nepravilno ili nezakonito, na raspolaganju su joj pravni lijekovi propisani Zakonom o općem upravnom postupku,<sup>31</sup> a ne utvrđenje odgovornosti države prema čl. 14. ZSDU.<sup>32</sup> Državna uprava, ali i druge kategorije štetnika za čiji rad država odgovara, poput sudaca, svakodnevno u svojem radu iznose pravna shvaćanja primjenjuju pravo na određeno činjenično stanje. Posljedično se ističe problem razgraničenja onih slučajeva kada neko pogrešno pravno shvaćanje ne opravdava utvrđenje odgovornosti države za štetu prouzročenu tim shvaćanjem, od slučajeva kada takvo shvaćanje predstavlja nezakonit ili nepravilan rad. U kontekstu takvih situacija, valjalo bi držati da nezakonit rad postoji samo ako je riječ o štetnikovoj povredi kogentne, jasne, nedvojbene i precizne pravne norme<sup>33</sup> koja ne sadrži pojmove čije značenje nije nedvojbeno precizirano te čije tumačenje ne ovisi o vrijednosnim mjerilima.<sup>34</sup>

U vezi s navedenim, zbog djelovanja načela nadređenosti prava Europske unije sukladno kojem ono ima prednost u primjeni u odnosu na nacionalno pravo njezinih država članica (Mišćenić: 2017:127), ovdje valja spomenuti kako je u predmetima Suda EU koji su se odnosili na povrede

<sup>31</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN br. 47/09, 110/21 (u daljnjem tekstu: ZOUP).

<sup>32</sup> Visoki trgovački sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: VTSRH), presuda PŽ-2571/2021-2 od 1. veljače 2022. Istovrsno shvaćanje za slučajeve u kojima se kao štetnik javlja sudac zauzeo je i Vrhovni sud. Vidi: VSRH, presuda Rev 1704/2009 od 6. travnja 2011.

<sup>33</sup> Slično utvrđenje vidi u: Županijski sud u Varaždinu, Stalna služba u Koprivnici, presuda GŽ 1786/2015-2 od 27. studenog 2015.

<sup>34</sup> Riječ je o pojmovima koje pravna teorija naziva neodređenim pravnim pojmovima tj. pojmovima čije se značenje procjenjuje izvanpravnim pojmovnim sadržajima i vrijednosnim mjerilima. Primjeri takvih pojmova su „opravdani razlozi“, „važni razlozi“, „nesavjesno postupanje“ i sl. Detaljnije vidi u: Dika, 2013:60.

prava Unije koje počinu sud države članice koji odlučuje u posljednjem stupnju utvrđeno kako će se pretpostavka odgovornosti dovoljno ozbiljne povrede iz predmeta *Brasserie* ispuniti samo ukoliko je riječ o očitoj povredi primjenjivog prava.<sup>35</sup> Navedeno je relevantno iz razloga što se, nastavno na citiranu presudu VTSRH-a, može primijetiti kako do odbijanja tužbenih zahtjeva radi naknade štete prema ZSDU-u može doći zbog stajališta da država ne odgovara za pogrešna pravna shvaćanja upravnih tijela. U daljnjoj sudskoj praksi Suda EU, taj je sud istaknuo kako nacionalno pravo može propisivati dodatne kriterije koji će se uzimati u obzir prilikom procjene je li neka povreda dovoljno ozbiljna, dok god ti kriteriji nisu stroži od kriterija očite povrede prava.<sup>36</sup> Bilo bi stoga uputno razmotriti da se, radi otklanjanja neizvjesnosti s aspekta oštećenika (ne)utvrđenja nezakonitosti ili nepravilnosti u obavljanju poslova državne uprave od strane suda koji odlučuje o odgovornosti države prema čl. 14. ZSDU, kao i nezakonitosti i nepravilnosti u radu drugih tijela za koje je država odštetno odgovorna, *de lege ferenda* predvidi upravo navedena pretpostavka u kontekstu protupravnosti štetne radnje.

Nadalje, iako je potrebno složiti se sa shvaćanjem sudske prakse da ne bi trebalo utvrđivati odgovornost države u slučajevima kada su navodnom oštećeniku uz parnični postupak radi naknade štete prouzročene nezakonitim ili nepravilnim obavljanjem poslova državne uprave na raspolaganju i drugi pravni lijekovi, na tom shvaćanju ipak ne bi valjalo strogo inzistirati u svakom pojedinom slučaju. Naime, u postupcima koji se vode zbog navodnog nezakonitog ili nepravilnog rada državnih tijela, sudovi moraju u obzir uzeti i ponašanje podnositelja i postupanje državnih tijela, kao i iznijeti ocjenu naravi pogreške državnog tijela i njenih posljedica za pojedinca. U slučaju odbijanja zahtjeva tužitelja, razlozima koje sud iznosi mora biti uspostavljena pravična ravnoteža između suprotstavljenih interesa pojedinaca i javnog interesa, bez upućivanja na postojanje ikakve proizvoljnosti ili samovolje u postupanju sudova koji odlučuju o odgovornosti. To podrazumijeva da nametanje pojedincu različitih obveza koje je prethodno trebao ispuniti, kao što je pokretanje drugih sudskih postupaka, pored utvrđenog nezakonitog ili nepravilnog rada državnog tijela ne predstavljaju odgovarajuće razloge za odbijanje tužbenog zahtjeva „...ako se ne može utvrditi razumna veza između razloga koje su sudovi dali i činjenica konkretnog slučaja ili ako dani razlozi zanemaruju ukupnost svih okolnosti konkretnog slučaja.“<sup>37</sup> Navedeno je odraz shvaćanja zauzetog u praksi Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) te USRH-a prema kojemu rizik svake greške koje napravi državno tijelo treba snositi država, a ne građanin na čiju je štetu greška učinjena.<sup>38</sup> Stoga sudovi koji odlučuju o tužbenom zahtjevu radi naknade štete prouzročene nezakonitim ili nepravilnim radom, odnosno obavljanjem poslova državne uprave, moraju voditi računa da

---

<sup>35</sup> Sud EU, *Köbler protiv Austrije*, C-224/01, EU:C:2003:513, para. 53.

<sup>36</sup> Sud EU, *Traghetti del Mediterraneo SpA protiv Italije*, C-173/03, EU:C:2006:391, para. 44. Moguće je primijetiti kako je zakonodavac u čl. 129. st. 3. ZOUP-a već prihvatio očitu povredu materijalnog propisa kao posebnu pretpostavku poništavanja ili ukidanja nezakonitog rješenja. ZOUP, čl. 129. st. 3. propisuje: „U slučaju očite povrede materijalnog propisa, rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može se poništiti ili ukinuti ovisno o prirodi upravne stvari i posljedicama koje bi nastale poništenjem ili ukidanjem rješenja.“

<sup>37</sup> USRH, odluka U-III/2122/2021 od 12. srpnja 2022.

<sup>38</sup> USRH, odluka U-III/4673/2008 od 20. svibnja 2009. i ESLJP, presuda *Gashi protiv Hrvatske* od 13. prosinca 2007., zahtjev br. 32457/05.

u tom pogledu ne nameću tužiteljima nedostižan standard odnosno prekomjeren teret dokazivanja<sup>39</sup> jer u protivnom dolazi do povrede načela jednakosti oružja.<sup>40</sup>

S druge strane, kao što je prethodno već istaknuto, pojedinim posebnim propisima propisana je odgovornost države za štetu koju pojedini štetnici počine u radu u službi, u vezi sa službom ili obavljanjem službe. Je li štetna radnja počinjena u službi ili u vezi sa službom činjenično je pitanje koje se procjenjuje ovisno o okolnostima svakog pojedinog slučaja. Zbog navedenog, utvrđivanje te činjenice izaziva manje dvojbi u praksi od utvrđivanja nezakonitosti ili nepravilnosti nečijeg rada, budući da potonje predstavlja pravno pitanje koje nužno obuhvaća određenu razinu primjene prava na utvrđeno činjenično stanje (Bukovac Puvača i Demark: 2021:357). Država primjerice odgovara za štetu koju u službi ili u vezi s njome prouzroče policijski službenici, vatrogasci i pripadnici Oružanih snaga. Posebnim zakonima kojima je uređen njihov položaj, detaljnije je propisano što sve obuhvaća obavljanje tih službi. Valja napomenuti da se u sudskoj praksi u navedenom kontekstu naglasak ne stavlja na formalno postupanje u službi u trenutku šetnog događaja, već se u obzir uzima i funkcionalni kriterij pripadnosti državnom aparatu. Stoga je država odgovorna za štetu koju primjerice počinu policijski službenik koji u trenutku prouzročenja povrede prava osobnosti nije bio u službi, ali je postupio prema oštećeniku kao policijski službenik, budući da je noseći policijsku odoru zaustavio oštećenikovo vozilo te zahtijevao od njega dokumente na uvid, odnosno predstavio se u službenom kapacitetu.<sup>41</sup>

#### 4. ZAKLJUČAK

Materijalna odgovornost uprave kao jedan od tri glavna smjera načela odgovornosti uprave u suvremenom pravnom poretku podrazumijeva odgovornost države za štetu prouzročenu nezakonitim ili nepravilnim obavljanjem poslova državne uprave. Zbog istaknutog značaja koje to načelo, odnosno ta odgovornost ima za pravne subjekte koji mogu biti oštećeni takvim obavljanjem poslova, ono bi *de lege ferenda* moralo biti uzdignuto na ustavnu razinu. Uputno bi bilo i detaljnije propisati da se radi o načelu odgovornosti države za štetu koju prouzroči državna uprava, a ne o odgovornosti same uprave odnosno službenika, budući da je jedno od temeljnih obilježja toga načela u današnje doba upravo izostanak osobne odgovornosti službenika koji je navodno prouzročio štetu.

Sudska praksa u budućnosti bi trebala više pažnje posvetiti unificiranjem tumačenju pojmova nezakonitog i nepravilnog rada, odnosno obavljanju poslova u službi ili u vezi sa službom. Naime, primijećeno je kako sudovi u praksi prilično restriktivno interpretiraju navedene pojmove, što može rezultirati neadekvatnom zaštitom ustavnih i konvencijskih prava osoba kojima je prouzročena šteta od strane državne uprave ili drugih tijela za čiji rad temeljem posebnih propisa odgovara Republika Hrvatska. Prilikom odlučivanja o tužbenom zahtjevu

<sup>39</sup> USRH, odluka U-III/2443/2016 od 18. travnja 2019.

<sup>40</sup> ESLJP, presuda *Turek protiv Slovačke* od 14. veljače 2006., zahtjev br. 57986/00. Detaljnu pravnoteorijsku obradu načela jednakosti oružja vidi u: Ivičević Karas, 2007.

<sup>41</sup> USRH, odluka U-III/1325/2017 od 13. srpnja 2021. Isticanje značaja funkcionalnog kriterija pripadanja državnom aparatu USRH je učinio i u pojedinim drugim odlukama koje se odnose na odgovornost države za štetu koju prouzroče pripadnici Oružanih snaga. Vidi primjerice: USRH, odluka U-III/3875/2019 od 24. lipnja 2020.

takvih oštećenika, posebna se pozornost mora posvetiti da sud ne nametne oštećenicima nedostižan standard dokazivanja ili da, zanemarujući sve okolnosti konkretnog slučaja, nametne pojedincima dodatne obveze poput pokretanja mnogobrojnih drugih postupaka. Jedino potpunom afirmacijom shvaćanja da pogreške u radu, odnosno šire govoreći, nezakonit ili nepravilan rad državne uprave ne smiju ići na štetu građanina, doći će do potpune zaštite prava subjekata oštećenih takvim radom, odnosno ostvarenja svrhe postojanja načela odgovornosti uprave u kontekstu njezine materijalne odgovornosti.

## LITERATURA

### *Knjige i članci*

1. Antić, T. (2019.), Javno pravo i javna uprava: Organizacija države, državna uprava, lokalna samouprava, javne službe, upravni postupak i upravni spor, Zprešić: Veleučilište Baltazar Zprešić
2. Blagojević, A. i Radonić, B. (2012.), „O Ustavu Kraljevine Jugoslavije iz 1931.“, Pravni vjesnik, Br. 1, Vol. 28, str. 122-141.
3. Blažević, R. (2019.), Upravna znanost, Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
4. Borković, I. (2002.), Upravno pravo, VII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb: Narodne novine
5. Bukovac Puvača, M. i Demark, A., “Nezakonitost i nepravilnost rada kao pretpostavka odgovornosti države za štetu prouzročenu radom sudaca”, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Br. 2, Vol. 42, str. 343-361.
6. Bukovac Puvača, M. i Žunić Kovačević, N. (2011.), “Problem temelja odgovornosti države za štetu prouzročenu nezakonitim i nepravilnim radom njenih tijela“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Br. 1, Vol. 32, str. 271-295.
7. Crnić, I. (2010.), Odgovornost države za štetu, Zagreb: Novi informator
8. Čuveljak, J. (2001.), “Odgovornost države za štetu nastalu fizičkim i pravnim osobama obavljanjem službe ili druge djelatnosti državnih organa i drugih javnopravnih osoba”, Hrvatska javna uprava, Br. 1., Vol. 3, str. 127-143.
9. Dika, M. (2013.), Građansko parnično pravo, Sudske odluke i sudska nagodba, IX. knjiga, Zagreb: Narodne novine
10. Fairgrieve, D. i, Lichere, F., The Liability of Public Authorities in France, str. 155-175., u: Oliphant, K. (ur.) (2016.), The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective, Cambridge: Intersentia
11. Ivičević Karas, E. (2007.), “Načelo jednakosti oružja kao konstitutivni element prava na pravični kazneni postupak iz članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Br. 4-5., Vol. 57, str. 761-788.
12. Koprić, I. et al. (2014.), Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb: Biblioteka Suvremena javna uprava
13. Krbek, I. (1954.), Odgovornost države za štetu, Zagreb: Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti
14. Kundić, M. (2021.), “Odgovornost za štetu nastalu u obavljanju vatrogasne djelatnosti”, Sigurnost, Br. 3, Vol. 63, str. 317-322.

15. Ljubanović, B. (2019.), "Pravo na naknadu štete zbog neopravdane osude ili neutemeljenog uhićenja ili pritvaranja, s naglaskom na upravno postupanje u ostvarivanju toga prava", Pravni vjesnik, Br. 2, Vol. 35, str. 85-103.
16. Malenica, I. (2014.), "Odgovornost države za štetu nastalu nezakonitim radom upravnih tijela prema važećem hrvatskom pravu", Zbornik radova Razvoj javne uprave 2014, str. 324-339.
17. Mišćenić, E. (2017.), *Europsko privatno pravo: Opći dio*, Zagreb: Školska knjiga
18. Petrić, S. (2002.), "Odgovornost države za štetu", Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Br. 1, Vol. 23, str. 67-112.
19. Pusić, E. (1997.), *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*, Zagreb: Školska knjiga

#### *Pravni izvori*

1. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (SL C 326, 26. listopada 2012. (pročišćena verzija))
2. Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije, Službeni list FNRJ br. 10/46
3. Ustav Republike Hrvatske, NN br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14
4. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Službeni list SFRJ br. 9/74
5. Zakon o carinskoj službi, NN br. 68/13, 30/14, 115/16, 39/19, 98/19
6. Zakon o državnim službenicima, NN br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19, 141/22
7. Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, NN br. 18/13, 127/13, 74/14, 98/19, 41/21
8. Zakon o državnom odvjetništvu, NN br. 67/18, 21/22
9. Zakon o obveznim odnosima, NN br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18
10. Zakon o općem upravnom postupku, NN br. 47/09, 110/21
11. Zakon o policiji, NN br. 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19
12. Zakon o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske, NN br. 73/13, 75/15, 50/16, 30/18, 125/19
13. Zakon o sudovima, NN br. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23
14. Zakon o sustavu državne uprave, NN br. 150/11, 12/13, 93/16, 104/16, 66/19
15. Zakon o sustavu državne uprave, NN br. 66/19
16. Zakon o sustavu državne uprave, NN br. 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 199/03, 79/07, 150/11
17. Zakon o vatrogastvu, NN br. 125/19, 114/22
18. Zakon o zemljišnim knjigama (NN br. 63/19, 128/22)

#### *Sudska praksa*

1. ESLJP, presuda *Gashi protiv Hrvatske* od 13. prosinca 2007., zahtjev br. 32457/05.
2. ESLJP, presuda *Turek protiv Slovačke* od 14. veljače 2006., zahtjev br. 57986/00.

3. Sud EU, *Brasserie du Pecheur SA v. Bundesrepublik Deutschland i The Queen protiv Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i dr.*, spojeni predmeti C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79
4. Sud EU, *Köbler protiv Austrije*, C-224/01, EU:C:2003:513
5. Sud EU, *Traghetti del Mediterraneo SpA protiv Italije*, C-173/03, EU:C:2006:391
6. USRH, odluka U-III/1325/2017 od 13. srpnja 2021.
7. USRH, odluka U-III/2122/2021 od 12. srpnja 2022.
8. USRH, odluka U-III/2443/2016 od 18. travnja 2019.
9. USRH, odluka U-III/3875/2019 od 24. lipnja 2020.
10. USRH, odluka U-III/4673/2008 od 20. svibnja 2009.
11. USRH, odluka U-III-2314/2006 od 21. veljače 2007.
12. VTSRH, presuda Pž-2571/2021-2 od 1. veljače 2022.
13. VSRH, presuda Rev 1704/2009 od 6. travnja 2011.
14. VSRH, presuda Rev 1954/2011-2 od 3. lipnja 2015.
15. Županijski sud u Varaždinu, Stalna služba u Koprivnici, presuda Gž 1786/2015-2 od 27. studenog 2015.

*Mrežni izvori*

1. Konačni prijedlog Zakona o sustavu državne uprave, 28. ožujka 2019., dostupno na: [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-03-28/155001/PZ\\_617.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-03-28/155001/PZ_617.pdf) (posjećeno 27.3.2023.)



## UNAPRJEĐENJE UČINKOVITOSTI JAVNE UPRAVE KROZ NACIONALNI PLAN OPRAVKA I OTPORNOSTI 2021.-2026.

### IMPROVING THE EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION THROUGH THE NATIONAL RECOVERY AND RESILIENCE PLAN 2021-2026

**Suzana Dikonić, mag. iur.**

Općina Andrijaševci

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

#### **Sažetak**

U sklopu privremenog instrumenta za gospodarski oporavak Europske unije (NextGenerationEU) Republika Hrvatska izradila je, a Europska komisija usvojila Nacionalni plan opravka i otpornosti 2021.-2026. U sklopu navedenog plana, unutar komponente 2. Javna uprava, pravosuđe i državna imovina, predviđene su četiri osnovne reforme javne uprave s ciljem daljnjeg unaprijeđenja učinkovitosti javne uprave; Unaprijeđenje postupka zapošljavanja u državnoj službi, Novi model plaća u državnoj službi i javnim službama, Digitalna transformacija konzervatorskih podloga i arhivskih zapisa, Funkcionalna i održiva lokalna samouprava. Reforme se trebaju provesti kroz investicije u vrijednosti gotovo 70 miliona eura. Autorica će u radu analizirati primjerenost definiranih reformi i investicija u odnosu na ciljeve koji se žele postići kroz Nacionalni plan opravka i otpornosti 2021.-2026. Svrha istraživanja je prepoznati ključne izazove s kojima će se suočiti Republika Hrvatsku u implementaciji zadanih reformi; u prvom redu u oblikovanju zakonodavnog i institucionalnog okvira za provedbu reformi.

**Ključne riječi:** *Nacionalni plan opravka i otpornosti, reforma javne uprave, unaprijeđenje učinkovitosti rada javne uprave.*

#### **Abstract**

As part of the temporary instrument for the economic recovery of the European Union (Next Generation EU), the Republic of Croatia created, and the European Commission adopted, the National Recovery and Resilience Plan 2021-2026. As part of the mentioned plan, within component 2. Public administration, judiciary and state assets, four basic reforms of public administration are planned with the aim of further improving the efficiency of public administration: Improvement of the employment procedure in the civil service, New salary model in the civil service and public services, Digital transformation of conservation documentation and archival records, Functional and sustainable local self-government. The reforms should be carried out through investments worth almost 70 million euros. In the paper, the author will analyse the adequacy of the defined reforms and investments in relation to the goals to be achieved through the National Recovery and Resilience Plan 2021-2026. The purpose of the research is to identify the key challenges that the Republic of Croatia will face in the implementation of the set reforms; primarily in shaping the legislative and institutional framework for the implementation of the reforms.

**Keywords:** *National Recovery and Resilience Plan, public administration reform, improving the efficiency of public administration work.*

## 1. UVOD

U sklopu višegodišnjeg proračuna Europske unije za razdoblje od 2021. do 2027. godine prvi puta izglasan je i dodatak proračunu odnosno inicijativa NextGeneratonEU predstavljen kao plan za oporavak Europske unije od negativnih posljedica virusa COVID-19.

Višegodišnji financijski proračun za navedeno razdoblje iznosi 1.074,3 milijarde eura<sup>1</sup> dok je dodatnih 750 milijardi eura pomoći osigurano kroz plan oporavka<sup>2</sup>, što predstavlja najveći financijski paket pomoći državama članicama u povijesti Europske unije, ukupne vrijednosti 1,8 bilijuna eura.

Inicijativa NextGeneratonEU predstavlja privremeni financijski instrument koji državama članicama treba omogućiti oporavak od posljedica virusa COVID- 19, u prvom redu u gospodarskom, zdravstvenom i socijalnom sektoru, ali istovremeno učiniti Europsku uniju zelenijom, digitalnijom, otpornijom i spremnijom za buduće izazove.

Osnovni instrument u sklopu NextGeneratonEU je Mehanizam za opravak i otpornost, ukupne vrijednosti 672,5 milijardi eura<sup>3</sup>, a koji državama članicama osigurava bespovratna sredstva i zajmove za potporu reformama i ulaganjima. Upravo su reforme javne uprave jedan od osnovnih elemenata Mehanizma za opravak i otpornost koje države članice moraju provesti i financirati navedenim sredstvima

Za Republiku Hrvatsku će reforma javne uprave, prema mišljenju autorice biti izazov za državnu administraciju budući da je Hrvatska od osamostaljenja prošla nekoliko faza reforme javne uprave, međutim rezultati istih nisu ispunili očekivanja te i dalje ne možemo govoriti o visokom stupnju učinkovitosti javne uprave<sup>4</sup>.

Ključni problemi hrvatske javne uprave već su identificirani i mogu se sistematizirati u četiri temeljne skupine kao problemi orijentacije, organizacije, motivacije i implementacije (Koprić, 2016), a sredstva iz Mehanizma za opravak i otpornost trebaju poslužiti za povećanje učinkovitosti javne uprave i iznalaženje rješenja za naveden probleme.

## 2. NACIONALNI PLAN OPORAVKA I OTPORNOSTI 2021.-2026.

Republika Hrvatska je 14. svibnja 2021.godine, u skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/241 Komisiji dostavila Nacionalni plan oporavka i otpornosti za razdoblje 2021. – 2026.<sup>5</sup>, a isti je odobren 20. srpnja 2021. godine, ukupne vrijednosti 9,6 milijarde eura; 6,3 milijardi eura bespovratnih sredstava i 3,6 milijarde eura zajmova.

---

<sup>1</sup>Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093 od 17. prosinca 2020. kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.-2027., *OJ L 433 22.12.2020*, p. 11

<sup>2</sup>Uredba Vijeća (EU) 2020/2094 od 14. prosinca 2020. o uspostavi Instrumenta Europske unije za oporavak radi potpore oporavku nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19, *OJ L 433I, 22.12.2020*, p. 23-27

<sup>3</sup>Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za opravak i otpornost, *OJ L 57, 18.2.2021*, p. 17-75

<sup>4</sup> Cf. World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2016-2017, p. 156. (04.04.2023.)

<sup>5</sup> Nacionalni plan oporavka i otpornosti za razdoblje 2021.-2026., Vlada Republike Hrvatske, 2021, Zagreb, dostupno na: <https://planoporavka.gov.hr/> (05.04.2023)

Nacionalni Plan oporavka i otpornosti sastoji se od pet komponenti i jedne inicijative:

1. Gospodarstvo
2. Javna uprava, pravosuđe i državna imovina
3. Obrazovanje, znanost i istraživanje
4. Tržište rada i socijalna zaštita
5. Zdravstvo

Inicijativa: Obnova zgrada

Unutar komponente 2. Javna uprava, pravosuđe i državna imovina, određene su sljedeće podkomponente za zajedničkim ciljem – reformom javne uprave:

1. Jačanje kapaciteta i mehanizama za upravljanje i provedbu javnih politika i projekata
2. Daljnje unaprjeđenje učinkovitosti javne uprave
3. Digitalna transformacija društva i javne uprave
4. Unaprjeđenje upravljanja državnom imovinom
5. Moderno pravosuđe spremno za buduće izazove
6. Sprječavanje i suzbijanje korupcije
7. Jačanje fiskalnog okvira
8. Jačanje okvira za sprječavanje pranja novca
9. Jačanje okvira za javnu nabavu

Opći cilj koje se želi ostvariti kroz komponentu 2. jest unaprjeđenje javne uprave i pravosuđa, uključujući digitalizaciju i prakse dobrog upravljanja, kako bi se oslobodili potencijali rasta gospodarstva, razvoja društva te odgovorilo na očekivanja građana u pogledu izgradnje pravednog društva zasnovanog na vladavini prava, efikasnosti, učinkovitosti i usmjerenosti prema potrebama svakog građanina.

U skladu sa navedenim, autorica će u nastavku rada izložiti i analizirati predviđene reforme i investicije unutar podkomponente 2.2. Daljnje unaprjeđenje učinkovitosti javne uprave, kao i usklađenost za zadanim općim ciljem te postojeću zakonodavnu i institucionalnu podlogu za provođenje istih.

### **3. UNAPRJEĐENJE UČINKOVITOSTI JAVNE UPRAVE**

U sklopu podkomponente 2. predviđene su četiri osnovne reforme javne uprave s ciljem daljnjeg unaprjeđenja učinkovitosti javne uprave:

1. Unaprjeđenje postupka zapošljavanja u državnoj službi
2. Novi model plaća u državnoj službi i javnim službama
3. Digitalna transformacija konzervatorskih podloga i arhivskih zapisa
4. Funkcionalna i održiva lokalna samouprava

Navedene reforme se trebaju provesti kroz sljedeće investicije u vrijednosti gotovo 70 miliona eura:

1. Centralizirani sustav selekcije
2. e-Državni ispit

3. Unaprjeđenje sustava plaća u državnoj upravi i javnim službama, sustava HRM-a i COP-a
4. Uvođenje modela za hibridni pristup radnom mjestu – „smart-working“
5. Uspostava digitalne infrastrukture i usluga javne uprave izradom sustava konzervatorskih podloga
6. Unaprjeđenje digitalne infrastrukture i usluga javnog sektora razvojem nacionalnog arhivskog informacijskog sustava i jačanjem nacionalne mreže arhiva
7. Daljnja optimizacija i decentralizacija jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave putem potpore funkcionalnom spajanju.

Kao glavni izazovi u daljnjem unaprijeđenju učinkovitosti javne uprave definirani su:

1. nemogućnost privlačenja i zadržavanja kvalitetnih i talentiranih zaposlenika u javnoj upravi,
2. nezadovoljavajuća razina kvalitete pružanja usluga u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave radi slabog administrativnog i fiskalnog kapaciteta te nedostatka transparentnosti.

S druge strane, postavljeni su osnovni ciljevi koji se planiraju postići u sljedećem razdoblju u kontekstu unaprijeđenja učinkovitosti javne uprave:

1. standardiziran sustav upravljanja ljudskim potencijalima kroz jednak sustav plaća i suvremene metode rada,
2. funkcionalno povezane jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i digitaliziran proces pružanja usluga građanima.

Predviđene reforme i odgovarajuće investicije svojevrstni su nastavak reformi u skladu sa Strategijom razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020.<sup>6</sup> te kao takve trebaju omogućiti stvaranje moderne, profesionalne, stručne i učinkovite javne uprave koja pruža kvalitetne usluge građanima i ostalim korisnicima, uz poštivanje uvjeta nepristranog, otvorenog, predvidivog i transparentnog funkcioniranja.

### **3.1. Unaprjeđenje postupka zapošljavanja u državnoj službi**

Osnovni cilj navedene reforme jest zapošljavanje kompetentnih službenika koji će doprinijeti unapređenju učinkovitosti javne uprave i povećanju efikasnosti te istovremeno depolitizacija postupka odabira državnih službenika. Naime, zapošljavanje u državnoj službi u Hrvatskoj provodi se putem javnog natječaja u skladu s planom prijema u državnu službu, no sporne su ovlasti ad hoc komisija koje imenuje čelnik tijela za provedbu natječaja odnosno testiranja i odabir kandidata, a koje imaju diskrecijsko pravo za oblikovanje ispitnih pitanja kao i ocjenjivanja usmenog dijela testiranja. Uvođenjem centralizirane selekcije, putem online testiranja, osigurati će se objektivnost i transparentnost postupka izbora kandidata, ali i ujednačiti način i sadržaj testiranja pri provedbi javnih natječaja odnosno uvesti standardizirani postupak testiranja i intervjua.

---

<sup>6</sup> Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. Dostupno na: <https://mpu.gov.hr/strategija-razvoja-javne-uprave-za-razdoblje-od-2015-do-2020-godine/22207> (05.03.2023)

Uspjeh i djelotvornost javne uprave ovise o njezinoj sposobnosti da privuče i zadrži stručne i sposobne službenike (Brčić, Vuković, 2008), a Hrvatska kao i druge europske zemlje trenutno se suočava sa trendom nedostatka interesa za zapošljavanje u javnim službama, stoga je navedena reforma i investicija prema mišljenju autorice potrebna i svrsishodna te doprinosi zadanom općem cilju komponente 2. te će njihova realizacija svakako povećati prijeko potrebnu profesionalizaciju i depolitizaciju javne službe u Republici Hrvatskoj (Marčetić, Musa, 733).

Osnovni preduvjet za realizaciju centraliziranog sustava selekcije prilikom zapošljavanja u državnu službu jest izmjena sadašnjih odredbi Zakona o državnim službenicima<sup>7</sup>, koje se odnose na komisiju za provedbu natječaja za zapošljavanje, a koja prema mišljenju autorice ima (pre)velike diskrecijske ovlasti prilikom oblikovanja testiranja i intervjuja.

Također, jedna od investicija unutar ove reforme jest uspostava novog sustava polaganja državnog ispita; e- državni ispit kojim će se omogućiti polaganje državnog ispita elektroničkim putem na središnjoj i regionalnoj razini te će doprinijeti standardizaciji postupka ispitivanja. Prema tome, novi sustav polaganja ispita osigurat će kandidatima jednake uvjete polaganja te objektivnu procjenu njihovog znanja, odnosno uspostavu transparentnog i objektivnog postupka ispitivanja što će spriječiti sve moguće rizike pogodovanja. Stupanjem na snagu Pravilnika o polaganju državnog ispita<sup>8</sup> 1. studenog 2022. godine, svi postupci koji se odnose na državni ispit provode se elektroničkim putem, odnosno u Aplikaciji za državni ispit (ADI sustavu). Time su stvorene pretpostavke za uvođenje novoga načina polaganja državnog ispita kojim će se osigurati objektivniji, prikladniji i valjaniji načini procjenjivanja znanja standardiziranim pisanim ispitivanjem. Navedenu investiciju autorica ocjenjuje pozitivnim iskorakom u upravljanju ljudskim potencijalima u javnoj službi.

### **3.2. Novi model plaća u državnoj službi i javnim službama**

Novi model plaća i rada u državnim i javnim službama obuhvaća reformu sustava plaća i uvođenje modela za hibridni pristup radnom mjestu („smart working“). Iako se reforma sustava plaća pokušava provesti dugi niz godina i dalje je razina plaća u državnim i javnim službama za pojedina radna mjesta i poslove nedostatna za privlačenje i zadržavanje stručnih i kompetentnih službenika. Također, rezultati rada službenika i namještenika nemaju utjecaja na visinu plaće jer ista ovisi isključivo o rasporedu na radno mjesto te ne postoji primjerena zakonska pretpostavka za nagrađivanje i povišice. Stoga je potrebno standardizirati sustav plaća u državnoj upravi i javnim službama i osigurati provedbu načela jednake plaće za jednak rad, odnosno „rad jednake vrijednosti“ (Zovko, 53), neovisno o javnoj instituciji u kojoj je službenik zaposlen te uvesti sustav nagrađivanja službenika s izvanrednim (iznadprosječnim) rezultatima rada kako bi se u javnu upravu uspjeli privući i zadržati kvalitetni, visokoobrazovani, kompetentni službenici te smanjiti njihov odljev u realni sektor.

<sup>7</sup> „Narodne novine“, broj: 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19, 141/22

<sup>8</sup> „Narodne novine“, broj: 70/20, 29/21, 39/22

Uz uvođenja novog modela plaća u državnoj i javnoj službi, predviđena je i investicija uvođenja modela za hibridni pristup radnom mjestu („smart working“) odnosno fleksibilizaciju rada u državnim i javnim službama. Prema mišljenju autorice, navedena investicija dugoročno je izrazito važna za unaprjeđenje učinkovitosti javne uprave jer je primjerena trendovima i zahtjevima na tržištu rada. Naime, takav način organizacije rada omogućuje veću slobodu radnika u organizaciji radnog i privatnog života, a također je poticajan za kvalificirane i ambiciozne radnike jer na taj način imaju veće šanse za napredovanje (Grbac, 1078). U tome smjeru, 2022. godine usvojene su izmjene Zakona o radu<sup>9</sup> kojim se pojedinim kategorijama radnika omogućuje rad na izdvojenom radnom mjestu, pa tako „Radnik koji radi u prostoru poslodavca može, radi usklađivanja radnih i obiteljskih obveza te osobnih potreba, zatražiti od poslodavca izmjenu ugovora o radu kojim bi se na određeno vrijeme ugovorio rad na izdvojenom mjestu rada, i to u slučaju:

1. zaštite zdravlja uslijed dijagnosticirane bolesti ili utvrđenog invaliditeta
2. trudnoće ili roditeljskih obveza prema djeci do navršene osme godine života
3. pružanja osobne skrbi koja je, zbog ozbiljnog zdravstvenog razloga, potrebna članu uže obitelji ili je potrebna osobi koja s radnikom živi u istom kućanstvu.“<sup>10</sup>

Navedena odredba odnosi se isključivo na pojedine kategorije radnika, suprotno od onoga što je predviđeno u Planu oporavka i otpornosti, prema kojem bi navedena mogućnost bila na raspolaganju svim službenicima bez obzira na njihovo zdravstveno stanje ili članova njihove obitelji. Stoga će za provedbu ove investicije, zakonodavac morati posegnuti za temeljitijom izmjenom zakonodavstva koje uređuje radne i službeničke odnose.

### **3.3. Digitalna transformacija konzervatorskih podloga i arhivskih zapisa**

Digitalna transformacija konzervatorskih podloga i arhivskih zapisa predstavlja reformu kojom se planira uspostaviti jedinstveni arhivski informacijski sustav te unaprijediti upravljanje dokumentacijom kod tijela javne vlasti i drugih stvaratelja 522 dokumentarnog i arhivskog gradiva u svrhu slobodnoga pristupa digitalnim konzervatorskim podlogama izrađenim za kulturno-povijesne cjeline. Navedena reforma svakako će povećati učinkovitosti javne uprave budući da izrađene konzervatorske podloge nisu javno dostupne što rezultira neujednačenim, netransparentnim i dugim procesom izdavanja konzervatorskih dozvola.

### **3.4. Funkcionalna i održiva lokalna samouprava**

Cilj navedene reforme je uspostaviti kvalitetan i učinkovit sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave kroz funkcionalno povezivanje jedinica jedinica lokalne samouprave radi uspostave učinkovitog, kvalitetnog i transparentnog pružanja usluga građanima kroz uvođenje sustav za financiranje zajedničkog izvršavanja pojedinih poslova lokalnih jedinica te će se u tu svrhu poticati zajedničko izvršavanje poslova sufinanciranjem jedinica lokalne samouprave koje se odluču na spajanje. Vlada Republike Hrvatske usvojila je Odluku o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno

---

<sup>9</sup> „Narodne novine“, broj: NN 93/14, 127/17, 98/19, 151/22

<sup>10</sup> Ibid., čl. 17.c

spajanje jedinica lokalne samouprave<sup>11</sup> te je u skladu s njom Ministarstvo financija objavilo javni poziv za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave.

Međutim, unatoč ambiciozno postavljenom pokazateljima i osiguranjem dostatnih sredstava u državnom proračunu za financijsko poticanje stvarnog spajanja minimalno 20%, odnosno funkcionalnog spajanja minimalno 40% jedinica lokalne samouprave tijekom razdoblja do 2026. godine, odaziv na raspisani poziv nije dovoljno velik da bi navedenu reformu i pripadajuće investicije za sada mogli ocijenit uspješnim.

#### 4. ZAKLJUČAK

Reforme i investicije koje su definirane u Plana oporavka i otpornosti s ciljem unaprjeđenje učinkovitosti javne uprave sukladne su ciljevima koji se žele postići kroz Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026. i Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine<sup>12</sup>, a izdašna financijska sredstva koja su Republici Hrvatskoj odobrena temeljem plana trebala bi omogućiti uspješnu realizaciju zadanih reformi i provedbu pripadajućih investicija. Koliko će navedene reforme zaista unaprijediti učinkovitost javne uprave moći ćemo vjerodostojno analizirati u izvještajnom razdoblju prilikom evaluacije operativnog razdoblja, međutim zakonodavni i institucionalni okvir koji je jednim dijelom već uspostavljen i/ili izmijenjen dok će se preostali tek oblikovati svakako će barem u određenom mjeri doprinijeti zadanim ciljevima i povećati učinkovitost javne uprave u Republici Hrvatskoj.

#### LITERATURA

1. Brčić, R., Vuković, K. (2008) „Uloga organizacijskih vrijednosti u javnoj upravi“, *Ekonomski pregled*, Vol. 59 No. 1-2, str. 51-69.
2. Grbac, J. (2005) „Fleksibilizacija rada i novi oblici solidarnosti u društvu“, *Bogoslovska smotra*, Vol. 75 No. 4, str. 1077-1106.
3. Koprić, I. (2016) „Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma“, *Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku*, Vol. 7 No. 26, str. 3-12.
4. Marčetić, G., Musa, A. (2013) „Europeizacija službeničkog prava: usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50, 3/2013., str. 725-756.
5. Zovko, V. (2023), „Diskriminatorni aspekti politike plaća u javnom sektoru u Republici Hrvatskoj, s naglaskom na pojedine kategorije zaposlenih u državnim tijelima i javnim službama – liječnika, sveučilišnih nastavnika i suradnika, sudaca i sudskih savjetnika // *Pravni vjesnik*, 39 (2023), 1; str. 53-77.
6. The Global Competitiveness Report 2016–2017, Dostupno na: <https://www.weforum.org/reports/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth> (04.04.2023.)

<sup>11</sup> „Narodne novine“, broj: 88/22

<sup>12</sup> „Narodne novine“, broj: NN 38/22

7. Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093 od 17. prosinca 2020. kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027., OJ L 433 22.12.2020, p. 11.
8. Uredba Vijeća (EU) 2020/2094 od 14. prosinca 2020. o uspostavi Instrumenta Europske unije za oporavak radi potpore oporavku nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19, OJ L 433I , 22.12.2020, p. 23-27.
9. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost, OJ L 57, 18.2.2021, p. 1775.
10. Nacionalni plan oporavka i otpornosti za razdoblje 2021.-2026., Vlada Republike Hrvatske, 2021, Dostupno na: <https://planoporavka.gov.hr/> (05.04.2023)
11. Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. Dostupno na: <https://mpu.gov.hr/strategija-razvoja-javne-uprave-za-razdoblje-od-2015-do-2020-godine/22207> (05.03.2023)
12. Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine („Narodne novine“, broj: NN 38/22)
13. Zakon o državnim službenicima („Narodne novine“, broj: 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19, 141/22)
14. Zakon o radu („Narodne novine“, broj: NN 93/14, 127/17, 98/19, 151/22)
15. Pravilnik o polaganju državnog ispita („Narodne novine“, broj: 70/20, 29/21, 39/22)
16. Odluka Vlade Republike Hrvatske o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave („Narodne novine“, broj: 88/22)



## NASTANAK MODERNE UPRAVE SA ASPEKTA STATUSA GRAĐANA

### THE EMERGENCE OF MODERN ADMINISTRATION FROM THE ASPECT OF THE STATUS OF CITIZENS

**doc. dr. sc. Edin Djedović**

Kantonalna uprava za inspeksijske poslove Tuzlanskog kantona, Tuzla

e-mail: [edin.djedovic@untz.ba](mailto:edin.djedovic@untz.ba)

#### **Sažetak**

Moderna shvatanja javne uprave govore o tome da ona predstavlja sistem zadovoljenja potreba od općeg interesa, da je neprekidnog karaktera, prilagodljiva potrebama građana i dostupna svima pod istim uslovima. Međutim, kroz najduži period ljudske civilizacije se kao oblik vladavine javlja apsolutistička monarhija i upravljanje putem osnovnih državnih funkcija poput odbrane zemlje, održavanje reda i mira i prikupljanja prihoda, što nije javna uprava kakvu sada poznajemo nego je predstavljala klasičan aparat vlasti i njene prinude. Na novim temeljima društvenog razvoja dolazi do shvatanja o pojmu građanina kao nosiocu suvereniteta i legitimiteta državne vlasti, kome država putem organa uprave aktivnim djelovanjem osigurava različita ekonomska, socijalna i kulturna prava. U tome pogledu dolazi do promjene načina i proširivanja područja organizovanog djelovanja organa uprave. Obzirom da građani najveći dio svojih svakodnevnih potreba u vidu zdravstvene i socijalne zaštite, odgoja i obrazovanja, registrovanja vlastite privredne djelatnosti, odobrenja za građenje ili komunalnih usluga ostvaruju kod organa javne uprave, evolucija uprave iz pukog apsolutističkog aparata vlasti u javnu službu na usluzi građana predstavlja izuzetno civilizacijsko dostignuće. U ovome radu autor prati i analizira promjene u odnosima između države i njenih podanika/gr građana, i kritički ukazuje na prijelomne trenutke i krajnji rezultat promjena u vidu položaja građana naspram moderne uprave.

**Ključne riječi:** *uprava, javna služba, građani.*

#### **Abstract**

Modern understandings of public administration speak of the fact that it represents a system of satisfying needs of general interest, that it is continuous in nature, adaptable to the needs of citizens and available to everyone under the same conditions. However, throughout the longest period of human civilization, absolutist monarchy appeared as a form of government and management through basic state functions such as defending the country, maintaining peace and order, and collecting revenue, which was not public administration as we know it now, but represented the classic apparatus of government and its compulsions. On the new foundations of social development, there is an understanding of the concept of a citizen as the bearer of sovereignty and legitimacy of state power, to whom the state, through the administrative authorities, ensures various economic, social and cultural rights through active action. In this regard, there is a change in the way and expansion of the area of organized activity of administrative bodies. Considering that citizens fulfill most of their daily needs in the form of health and social protection, education and training, registration of their own economic activity, approval for construction or communal services from public administration bodies, the

evolution of administration from a mere absolutist government apparatus into a public service at the service of citizens represents an exceptional civilizational achievement. In this work, the author follows and analyzes the changes in the relations between the state and its subjects/citizens, and critically points to the turning points and the end result of the changes in the form of the position of the citizens vis-a-vis the modern administration.

**Keywords:** *administration, public service, citizens.*

## 1. UVODNA RAZMATRANJA

Upravljanje građanima predstavlja sistem koji seže u daleku povijest čovječanstva. Obzirom da su organi uprave na neki način ogledalo same državne vlasti, kroz najduži period razvoja ljudske civilizacije su predstavljali klasičan aparat prinude prema podanicima. Za razliku od toga, poimanje moderne uprave govori o tome da ona u kontinuitetu služi zaštiti opšteg (javnog) interesa i zadovoljenju sve većih potreba građana. Cilj ovoga rada jeste upravo da putem naučnog pristupa na sistematizovan način ponudi pregled nastanka moderne uprave sa aspekta statusa građana, da iznesemo odgovarajuće zaključke o tome na koji način cjelokupna današnja javna uprava (državne i javne službe) postupa prema modernom građaninu, i koje su osnovne tačke njenog daljeg razvoja.

## 2. APSOLUTIZAM SREDNJEG VIJEKA

U srednjem vijeku, u vrijeme stvaranja apsolutne monarhije, izvorište najviše vlasti u državi je tumačeno teokratskom teorijom, koja je polazila od pretpostavke da je svaka vlast božanskog porijekla. Međutim, Bog nije stvorio samo vlast kao takvu, nego je odredio i nosioce te vlasti. Prema ovoj teoriji i vlast i njeni neposredni izvršioци izrazi su Božije volje, te se i očekuje apsolutna pokornost toj vlast. Ta koncepcija bila je, primjerice, prihvaćena kao službena teorija francuske apsolutne monarhije od XVI-og do XVIII-og stoljeća.

I u periodu apsolutizma je postojala državna uprava u vidu odbrane zemlje, održavanja javnog reda i mira i finansija, ali takva uprava „nije bila u svojoj djelatnosti vezana nikakvim opšteobaveznim normama, pravilima kojih bi se ona morala pridržavati u svojim odnosima sa građanima, jer je to bilo vrijeme kada čovjek nije predstavljao građanina nego podanika“. (Kamarić i Festić, 2004:26).

Škola prirodnog prava tokom XVI-og i XVII-og, kao i humanistička filozofija tokom XVIII-og vijeka smatraju, nasuprot teoriji o božanskom porijeklu vladavine, da se svi ljudi rađaju jednaki i slobodni. U tome periodu dolazi do novih saznanja koja *otvaraju oči* i koja se kolokvijalno nazivaju prosvjetiteljstvom. Deklaracija o nezavisnosti SAD iz 1776. godine i Deklaracija o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine su nastale kao odgovor na borbu i zahtjeve građana, te stvaraju model demokratske i pravne države, koja je temelj moderne uprave. Radi toga je nužno dati kratak osvrt na navedene pravne i političke akte.

## 3. DEKLARACIJA O NEZAVISNOSTI SAD-a IZ 1776. GODINE

Deklaracija o nezavisnosti Sjedinjenih Američkih Država je najznačajniji državni akt. Tvorci Deklaracije su teorijski osnov svoga učenja crpili iz škole prirodnog prava i teoriji društvenog

ugovora. Vidljivo je to iz teksta same deklaracije u kojem se kaže „Mi smatramo očiglednim istinama da su svi ljudi stvoreni jednaki, da ih je njihov Tvorac obdario izvesnim neotuđivim pravima, među kojima su pravo na život, slobodu i traženje sreće. Da bi osigurali ta prava, ljudi ustanovljavaju među sobom vlade koje svoju pravednu vlast izvode iz pristanka onih kojima se vlada. Kada god neki oblik vladavine postane štetan po te ciljeve, pravo je naroda da je promeni ili ukine i ustanovi novu vladu zasnivajući je na takvim principima i organizujući njenu vlast u obliku u kome mu se čini da će ona najverovatnije osigurati bezbednost i sreću“ (Mrđenović, 2011:186).

U Deklaraciji se potenciraju jednakost ljudi i njihova izvorna neotuđiva prava prije udruživanja odnosno sklapanja društvenog ugovora, te pravo naroda kao nosioca izvornog suvereniteta na djelovanje prema vlasti koja svojim pozitivnim pravom narušava univerzalna prirodna prava čovjeka. Deklaracija kroz uticaj liberalne ideologije ustanovljava moderan sistem građanske demokratije. U Deklaraciji se otjelotvoruje učenje Rusoa i Loka koje iz domena teorije preko deklaracije i kasnije Ustava SAD prelazi u sferu pozitivnog prava.

#### **4. DEKLARACIJA O PRAVIMA ČOVJEKA I GRAĐANINA IZ 1789. GODINE**

Deklaracija o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine je najznačajnije naslijeđe francuskog revolucionarnog perioda, a njena odredba „društvo u kome garantovanje prava nije obezbijeđeno niti podjela vlasti određena nema ustav“ vjerovatno nacistiraniji dio Deklaracije. Deklaracija je po uzoru na Deklaraciju o nezavisnosti SAD-a svoje temelje pronašla u prirodnom pravu, ali ga je predočila u svoj sadržaj na način da ta prava pripadaju čovjeku i građaninu čime se po prvi put na evropskom tlu konstituiše pojam građanina kao jednakopravnog pripadnika nacije (naroda) sa svim pravima i slobodama koja mu pripadaju.

#### **5. ZNAČAJ AMERIČKE I FRANCUSKE DEKLARACIJE**

Značaj ove dvije deklaracije na razvoj demokratske političke prakse u svijetu je ogroman, prije svega zato što su otvorile put teorije u praksu i pokazale da je moguće organizirati državnu vlast koja počiva na suverenitetu građana. Revolucionarne deklaracije su izvršile raskid sa monarhijskim oblikom vlasti i predstavljale nagovještaj modernog demokratskog uređenja u cijelom svijetu. Zahvaljujući njima državna vlast dobiva sasvim novu ulogu kao aparat savremenog demokratskog društva čije temelje čine osnovna prava i slobode građana. U tom smislu dolazi i do reorganizacije države koja zadržava funkcije vršenja vlasti, ali sa izmijenjenim odnosom prema svojim građanima.

Prije svega bitno je istaći sljedeće. Država i dalje jedina ima attribute monopola fizičke prisile, državnu suverenost i snagu *jačega* u odnosu prema građaninu. Međutim, kako više nema podanika nego građana kao legitimiteta državne vlasti, država i dalje ima autoritet prema građanina, ali se prema njima sada mora ponašati na unaprijed definisan način i kroz unaprijed definisanu proceduru.

Takva procedura u radu organa uprave prema građanima je *upravni postupak*. Građanin sada u svakom trenutku zna po kojem postupku država postupa prema njemu u izvršavanju materijalnih propisa. Suština upravnog postupka jesu načela: zakonitosti, zaštite prava građana

i javnog interesa, efikasnosti, materijalne istine, saslušanja stranke, pravo žalbe, pomoći neukoј stranci i td. Podanici su samo mogli da maštaju o ovim načelima. Njihovo vijekovno maštanje je u jednom trenutku društvenog razvoja i povoljnih društvenih okolnosti dovelo do borbe koja je maštu podanika pretvorila u stvarnost građanina.

## 6. (R)EVOLUCIJA ODNOSA GRAĐANA I UPRAVE

U odnosu javne uprave (države) prema građanima postoje tri glavne faze razvoja i to:

- a) *Podanički*, u srednjem vijeku i odnosu apsolutističkog monarha prema svojim podanicima kada nismo mogli govoriti o pravima koja danas poznajemo, nego je u pravilu postojala sila i samovolja, iako danas postoje filozofska kao i pravna promišljanja o tome koliko je čovjek u srednjem vijeku bio stvarno pod svakodnevnom kontrolom vladara, a koliko je danas kao građanin slobodan. Država je funkcionisala sa klasičnim upravnim resorima kao što su vojska, policija i finansije. Stanovnici su u takvom sistemu bili u potčinjenom odnosu, njihov status je bio podanički, država je za njih bila *Levijatan*. Takva država prema svojim podanicima nije postupala po unaprijed predviđenoj proceduri koja poštuje ljudska prava, jer vladar za tim nije imao potrebe obzirom da je njegova vlast bila odraz Božije volje, i temeljila se na paternalističkom odnosu države prema podanicima.
- b) *Građanski*, na osnovama učenja Rusoa, Monteskjea i drugih teoretičara prosvjetiteljstva krajem XIX-og vijeka dolazi do građanskih revolucija i etabliranja građanina kao pojedinca, apstraktnog jednakopravnog člana političkog naroda (demosa) koji je osnov legitimiteta vlasti. Vlast više ne počiva na Božanskoj volji nego na volji građana koji vlast vrše sami ili biraju predstavnike koji će njima vladati. I dalje postoji državni suverenitet i država kao *jača* strana u odnosu prema građanima koja jedina ima monopol fizičke prisile, ali odnos prema građanima više ne počiva na samovolji vladara nego je ograničena cjelokupnim pravnim sistemom odnosno opštim pravnim normama koje donosi zakonodavno tijelo, i tada govorimo o konstitucionalizmu i pravilu *non sub homine sed sub lege*. Država se prema građanima ophodi na osnovu unaprijed definisanih normi koje su produkt ljudskih i prirodnih prava čovjeka i građanina, i tada govorimo o demokratskoj i pravnoj državi.
- c) *Korisnički*, početkom XX-og vijeka moderne demokratske i pravne države preuzimaju sve više obaveza odnosno šire svoju djelatnost kako bi ispunila nove zahtjeve građana. Dodavanjem ljudskih prava Druge generacije u korpus ljudskih prava, naročito u Povelji UN-a i Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima nastaje unapređenje pojma pravne države pojmom socijalne države koji se ne definiše više kao puki instrument vlasti nego kao država koja se stara o dobrobiti svojih građana, opštem društvenom i kulturnom napretku, razvoju proizvodnje i usluga i socijalnom blagostanju uopšte. Prva generacija ljudskih prava je bila negativnog karaktera jer su građani od države tražili da se poštuju osnovna ljudska građanska i politička prava na način da ih država ne ugrožava i ne djeluje na način na koji je to činila u apsolutizmu. Nakon toga građani od države traže aktivan angažman u vidu omogućavanja obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite, putne infrastrukture i sl. Da bi sada ispunila zahtjeve koji idu ka dobrobiti građana, ali i cijelog društva država mora aktivno da djeluje proširivanjem klasičnih državnih upravnih resora

i osnivanjem i širenjem sistema javnih ustanova i javnih preduzeća. Građani sada postaju korisnici usluga koje pruža država. „U upravnoj djelatnosti sve je više takvih zadataka koji ne trebaju državni monopol sile da bi se redovno odvijale, a zatim i takvih koje pretpostavljaju trajno saradivanje bez obzira na državne granice. Za obavljanje takvih zadataka, koje su u svom nastanku spadale u djelokrug državne uprave, sve više se razvijaju alterativni oblici organizacija, kao i kombinacija državnih i nedržavnih djelatnosti. Državna uprava se pretvara u javnu upravu.“ (Pusić, 2005:113).

## 7. MODERNA UPRAVA SA ASPEKTA INSTITUTA I NAČELA UPRAVNOG POSTUPKA

Građani su do svog statusa i svojih prava naspram države došli putem borbe. Niko im ta prava nije podario, a borba građana protiv vlasti na različite načine još uvijek traje.

U svojoj borbi građani su prvo ostvarili određena građanska i politička prava (*ljudska prava I kategorije*) koja su u svojoj osnovi negativna – npr. država ne smije ograničiti slobodu građana bez poštovanja određenih propisa, jer su takva prava u tome trenutku bila najvažnija. Nakon početnog zanosa uspjehom ograničenja državne vlasti u pogledu fizičkog integriteta čovjeka dolazi do svijesti o potrebama građana za dostojanstvenim životom. Tada građani pred državu postavljaju sve više zahtjeva na način da zahtijevaju da im država omogući obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, komunalnu infrastrukturu, komunikacije i sl. Sada je država u situaciji da aktivno djeluje (*ljudska prava II kategorije*) i ta prava građana zadovoljava prije svega preko *organa uprave*.

Naglasili smo da su i ranije postojali organi uprave ili upravljanja i to u vidu klasičnih državnih funkcija – odbrana zemlje, održavanje reda i mira i finansije. Ali to nije bila javna uprava (upravna organizacija) kakvu je sada poznajemo nego je bila klasičan aparat vlasti i njene prinude. Istina, i tada su postojala određena pravila u radu organa uprave, ali su se odnosila na vezu nižih organa prema višim, a nikako prema građanima (podanicima).

Na novim temeljima društvenog razvoja dolazi do promjena u državnom aparatu u vidu proširivanja područja njegovog djelovanja. Građani sada zahtijevaju da se njihovi zahtjevi rješavaju organizovano jer do tada to nije bio slučaj, jer su određeni društveni zahtjevi često rješavani po principu individualne akcije ili nikako. Taj proces je počeo krajem XIX-og vijeka, a naročito se razvijao poslije Prvog svjetskog rata, a pratio je razvoj buržoaske države i kapitalističke privrede. Uporedo sa sve većim zahtjevima građana, raste i broj stanovnika u svijetu<sup>1</sup>, ali i broj država. Neprestano se razvija kritičko promišljanje ka blagostanju društva i samim time i interesi za stvari koje nisu puko preživljavanje kao što su sloboda, hrana i dom, nego i za stvari poput ekologije, kulture, putovanja, građenja i sl.

Jedinstvo političke vlasti monarha u feudalizmu nije izdvajalo upravu, nego se ona etablira tek razvojem pravne države. Postoje i shvatanja da se država brine o svojim građanima jer je to u interesu kapitala i sve veće proizvodnje. U tome pogledu su kapitalistima potrebni zdravi i

<sup>1</sup> 1950. godine svjetska populacija je procijenjena na 2,6 milijardi, 1987. godine na 5 milijardi, 2011. godine taj broj je iznosio 7 milijardi, dok se trenutno procjenjuje da na Zemlji ima oko 8 milijardi stanovnika, preuzeto sa [www.un.org/en/global-issues/population dana 01.07.2022.godine](http://www.un.org/en/global-issues/population dana 01.07.2022.godine).

obrazovani građani (kao dio ukupne radne snage) na isti način kao i razvijen putni, vodni i željeznički saobraćaj. Sve navedeno se ostvaruje putem organa uprave. Moderna uprava se smatra ogledalom države. I moderna država i moderna uprava su podložne kritikama sa različitih aspekata, ali ono što je bitno istaći je sljedeće.

U XX-om vijeku se pojavljuje teorija i praksa u radu organa uprave koja počiva na određenim postulatima koja su ranije bila nezamisliva. Iako u upravnom odnosu države i građanima država ima autoritet i jaču poziciju postoje pravila i procedure koja se moraju poštovati u tom odnosu, a simbol tog odnosa i statusa građana jesu i odredbe upravnog postupka. Novi status građana u odnosu prema državi je prema našem mišljenju vidljiv upravo kroz načela i institute upravnog postupka:<sup>2</sup>

- *Načelo zakonitosti*, kome je cilj osiguranje vladavine prava i ograničavanje samovolje organa uprave, čak i kada upravnu stvar rješava po slobodnoj (diskrecionoj) ocjeni,
- *Načelo zaštite prava građana i zaštite javnog interesa*, koje posmatramo kroz prizmu uloge organa uprave koji (iako stranke same štite svoja prava u upravnom postupku) jednako štiti prava svih fizičkih i pravnih lica kao i javni interes,
- *Načelo efikasnosti*, posmatrano kroz organizaciju organa uprave koja omogućava da stranke ostvare svoja prava na efikasan (učinkovit) način, u tome pogledu bi mogli posmatrati nove tendencije u vidu pojave elektronske uprave (e-uprave),
- *Načelo materijalne istine*, kao jedno od najvažnijih načela koje podrazumijeva obavezu organa uprave da utvrdi pravo stanje stvari odnosno objektivnu (materijalnu) istinu, odnosno da prije donošenja rješenja utvrdi sve činjenice i okolnosti u postupku bez obzira na to idu li u korist ili na teret stranci,
- *Načelo saslušanja stranke*, upravna stvar se ne može riješiti ukoliko stranci prije donošenja rješenja nije pružena mogućnost učestvovanja u postupku,
- *Načelo ocjene dokaza*, po kojem služena osoba ima obavezu da savjesno i brižljivo cijeni svaki dokaz posebno i sve dokaze zajedno, odnosno osoba koja vodi postupak mora da se uvjeri jesu li činjenice onakve kakvim se prikazuju,
- *Pravo žalbe*, koje omogućava stranci da protiv upravnog akta organa koji rješava u prvom stepenu ima pravo žalbe ili neki drugi pravni lijek, što strankama pruža dodatnu sigurnost jer se rad organa uprave potencijalno provjerava kako od strane organa uprave višeg stepena tako i od suda (sudska kontrola rada organa uprave),
- *Konačnost, pravosnažnost i izvršnost rješenja*, kao instituti koji štite i stranku i javni interes.

Kada navedena načela i institute tumačimo u savremenom kontekstu uzimamo ih *zdravo za gotovo*, podrazumijevamo da su takva i da možda i nema potrebe da se na njih ukazuje jer su jednostavna, jasna i dosljedna. Međutim, razlozi zbog kojeg ih posebno ističemo su sljedeći:

- O ovakvim načelima su građani do skora mogli samo da maštaju,

---

<sup>2</sup> Koristiti ćemo načela i institute iz Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“ broj 2/98, 48/99 i 61/22), ali se radi o manje/više opšteprihvaćenim načelima u radu organa uprave.

- Često se u raznim radovima naročito mladih istraživača iznose kritike i nužnosti reforme javne uprave (npr. Šehrić, 2019) ali se gotovi nikako ne kritikuju načela i instituti (općeg) upravnog postupka,
- Odredbe posebnih upravnih postupaka u pravilu ne smiju biti suprotne načelima (općeg) upravnog postupka<sup>3</sup>,
- Nepoštivanje načela od strane organa koji vode upravni postupak je osnov za poništavanje ili ukidanje upravnih akata putem redovnih i vanrednih pravnih lijekova u upravnom postupku i sudske zaštite.

Navedena načela su odraz statusa modernog građanina naspram moderne uprave i u tome je njihov najveći značaj. Da bi građanin ostvario određena prava normirana materijalnim propisima organ uprave nužno donosi upravni akt, i u donošenju upravnog akta obavezan je da poštuje pravila, načela i institute upravnog postupka, kako bi se opšti pravni akt (prije svega primjenom načela zakonitosti) primijenio na konkretan pojedinačni slučaj.

## 8. MODERNA UPRAVA SA ASPEKTA SOCIJALNE DRŽAVE

Kako bi adekvatno upotpunili izlaganje o modernoj upravi i novom statusu građana naspram iste nužno je istaći nekoliko činjenica o socijalnoj državi. Naime, nakon prvobitnog uspjeha u borbi protiv svojih vladara i ostvarenih osnovnih građanskih i političkih prava građani sada traže od države da se aktivno uključi u poboljšanje statusa i života građana. Građani su tražili da im država omogući prava iz oblasti zdravstvene zaštite, penzijskog i invalidskog osiguranja, socijalne zaštite i socijalnog osiguranja, zapošljavanja, obrazovanja, komunikacija i infrastrukture, stanovanja i sl. Da bi to sve ostvarila država postaje socijalna država, kao novi tip države koja je produkt industrijskog društva, kojim je pravna država prilagodila svoje funkcije novim okolnostima.

To je država ograničena pravom, koja je prije svega pravedna i stanovništvu obezbjeđuje zadovoljavajući nivo egzistencije i dostojanstva. Zato je koncept građanske pravne države morao da bude funkcionalno dopunjen, kao korektiv liberalnih shvatanja. Socijalna država pozitivno diskriminiše određene slojeve stanovništva pod određenim uslovima. Koriste se termini kao što su socijalna država (temeljena na socijalnoj pravdi) ili država blagostanja (temeljena više na zasluženju pravdi) koji se poistovjećuju, ali i razlikuju.

„Javne se službe razvijaju od druge polovine 19. stoljeća i nadalje, s najvećom proliferacijom i značajem u razdoblju kraja II. svjetskog rata do sredine 1950ih. To se doba obično naziva zlatnim dobom socijalne države, pa i dobom najvećeg razvoja lokalne socijalne države“ (Koprić, 2017:9). Određene države se i definišu kao socijalne države kao npr. Republika Hrvatska.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Pogledati član 3. stav 2. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ Republike Hrvatske broj 47/09 i 110/21), član 2. Zakona o upravnom postupku („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 2/98, 48/99 i 61/22) ili član 3. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik Republike Srbije“ broj 18/16, 95/18 i 2/23).

<sup>4</sup> Članak 1. Ustava Republike Hrvatske, preuzet sa [www.usud.hr](http://www.usud.hr) dana 12.03.2023. godine.

Da bi napravili vezu između socijalne države i moderne uprave i novog statusa građana nužno se vratiti na osnove upravnog prava i definisanja upravnih organizacija. Svoju djelatnost upravne organizacije mogu vršiti kao osnovnu i sporednu djelatnost. „Ako upravnu djelatnost vrše kao osnovnu djelatnost radi se o klasičnom organu državne službe ili uprave. Ako upravnu djelatnost vrše kao sporednu djelatnost radi se o organu javne uprave odnosno instituciji sa javnim ovlaštenjima“ (Kamarić i Festić: 1999:42).

U tom slučaju organ javne uprave u osnovi obavlja drugu djelatnost, može ostvarivati dobit, funkcionisati po drugim (tržišnim principima), struktura vlasništva može biti dijelom u privatnim rukama, ali njihova djelatnost spada u javni (opšti) interes. Radi se o dvije grupe javnih službi i to: javne službe industrije i trgovine (željeznica, saobraćaj, komunalne usluge, pošta i sl) to su ustvari javna preduzeća, te socijalne javne službe – ustanove (zdravstvo, školstvo ili socijalna zaštita) to su ustvari javne ustanove.

„Veber je još 1905. godine uočio razliku između uprave-službe, koja obuhvata školstvo, statistiku, zdravstvo, veterinu, izgradnju puteva i dr. i uprave vlasti, centralnih organa koju on ocjenjuje negativno kao parazita koji služi samo održavanju postojeće političke raspodjele vlasti, gotovo bez ikakvih interesa, osim možda u finansijskom pogledu“ (citat Maksa Vebera prema Milenković, 2012:47). Veber je također govorio o pozitivnim i negativnim stvarima birokratije kao upravljanja putem uprave (Weber, 1999).

U najnovije vrijeme se upravne organizacije poistovjećuju sa *modernom javnom upravom u širem smislu* koju dijelimo na klasičnu državnu upravu (službu), te institucije sa javnim ovlaštenjima – javnu upravu (službu). Država, dakle prema građanima putem organa moderne javne uprave nastupa na dva osnovna načina.

Sa jedne strane imao klasičnu državnu upravu. Kada imamo u vidu da ti organi (naročito u oblasti poreza, carina, finansija i različitih inspeksijskih službi) svoje poslove obavljaju prvenstveno donošenjem upravnih akata jasno je da u njihovom radu i dalje imamo prisustvo autoritativnosti kao jednog od osnovnih elemenata upravnog akta. Međutim, kako smo ranije naveli iako i dalje postoji autoritativnost kao obilježje državnog suvereniteta, sada postoji skup unaprijed definisanih pravila i procedura koje organ uprave mora poštovati u odnosu prema građanima izraženih kroz pravila upravnog postupka čime je (ili bi barem trebala biti) iskorijenjena samovolja u postupanju organa državne uprave.

Sa druge strane, da bi ispunila zahtjeve socijalne države, ona mora imati aktivnu ulogu i to radi prvenstveno preko organa javne uprave (javnih ustanova i javnih preduzeća), koja su često u javnom mnjenju npr. u Bosni i Hercegovini sinonim za stranačko zapošljavanje i loš menadžment. Kada se nalaze u odnosu prema građanima organi javne uprave ne funkcionišu na principu klasičnog autoriteta nego na principu građana kao korisnika usluga. Razvija se dakle i element neautoritativnog karaktera javne uprave, u kojem se uprava više ne smatra kao vlast, kao monopol fizičke prisile i državne represije, već upravo suprotno „moderni teorijski pojam uprave podrazumeva da je uprava složeni upravni sistem ljudske saradnje čija je osnovna funkcija ostvarivanje opšteg interesa odnosno društvene dobrobiti“ (Milenković, 2019:33). Kada govore o temi javnih službi različiti autori uglavnom naglašavaju ulogu francuske judikature – Leona Digija (Đulabić, 2007), Maksa Vebera ili Vudroa Vilsona (Milenković,



2012) kao pionire u isticanju preobražaja uloge države u evoluciji vršenja funkcija u opštem interesu građana putem novih javnih službi.

U tome pogledu i „zakon stalnog porasta javnih rashoda se pronalazi prije svega u stalnoj tendenciji povećanja djelatnosti države“ (Konjhodžić, 2000:37). Međutim, „sve veći opseg državnih funkcija uslovio je i sve veću moć države prema građanima, što je vremenom dovelo u pitanje i sam koncept države blagostanja“ (Fukujama, 2005:24). Kada govorimo o javnoj upravi sinteza shvatanja o njenom funkcionisanju bi se svela na to da je njena osnovna djelatnost i razlog osnivanja zadovoljenje potreba od javnog interesa, njeno djelovanje je definisano propisima i neprekidnog je karaktera, prilagodljiva je potrebama građana i dostupna je svima pod jednakim uslovima. Sve navedeno je *conditio sine qua non* moderne javne uprave. „Temeljni elementi na kojima počivaju obveze javnih službi su: univerzalnost, kontinuitet, kvaliteta, prihvatljivost, te zaštita korisnika i potrošača.“ (Đulabić, 2007:143)

U takvoj modernoj upravi građani su dobili status koji im omogućava ili odnos prema unaprijed definisanim pravilima, ili partnerski (korisnički) odnos prema državi. Stanje u funkcionisanju moderne uprave u praksi je potrebno u kontinuitetu unapređivati kako bi ona bila *dobra uprava*, što je institut Evropske unije koja govori o pet načela „dobre uprave“ koja bi trebala služiti kao temelj za razvoj javnih institucija Evropske unije, a „ta načela su: otvorenost, participacija, odgovornost, efikasnost i povezanost“. (Lozina i Klarić, 202:28). Pravo na dobru upravu<sup>5</sup> podrazumijeva i rad organa uprave na nepristrasan i pravičan način, poštovanje rokova, pravo učešća u postupku itd. SIGMA<sup>6</sup> standardi i principi iz 2023. godine predviđaju da javna uprava bude digitalnija, agilnija, inovativnija i zelenija, te se također očekuje liderstvo, kontinuirano unapređenje javne uprave, učinkovito strateško planiranje, inkluzivnost i transparentnost, profesionalni efikasni i pouzdani javni službenici, odgovorna, otvorena i transparentna javna uprava, kao i održivo, predvidljivo, efikasno i transparentno upravljanje javnim finansijama.

## 9. ZAKLJUČAK

Uprava nije tvorevina savremene države niti savremenog građanina. Postojala je kroz najduži period ljudske civilizacije, ali obzirom na postojanje apsolutističke monarhije podanicima se upravljalo putem osnovnih državnih funkcija poput odbrane zemlje, održavanje reda i mira i prikupljanja prihoda, što nije javna uprava kakvu sada poznajemo nego je predstavljala klasičan aparat vlasti i njene prinude.

Na novim temeljima društvenog razvoja dolazi do shvatanja o pojmu građanina kao nosiocu suvereniteta i legitimiteta državne vlasti, kome država putem organa uprave aktivnim djelovanjem osigurava različita ekonomska, socijalna i kulturna prava. U tome pogledu dolazi do promjene načina i proširivanja područja organizovanog djelovanja organa uprave, jer se klasične državne službe vremenom dopunjuju i javnim službama koje relativizuju državnu prinudu i proširuju svoje područje djelovanja kako bi ispunile rastuće potrebe građana.

<sup>5</sup> Član 41. Povelje Evropske unije o temeljnim pravima (Sl. list Evropske unije C 204/401 od 7.6.2016. godine)

<sup>6</sup> SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) je zajednička inicijativa OECD-a i Evropske unije i sadrži između ostalog i principe i načela o radu javne uprave.

Novi odnos države i njene moderne javne uprave (koja sada obuhvata kako državnu tako i javnu službu) prema građanima se manifestuje na dva načina.

Sa jedne strane, iako i dalje postoji autoritativnost kao obilježje državnog suvereniteta i upravnog akta, sada postoji skup unaprijed definisanih pravila, procedura odnosno načela uokvirenih u upravni postupak koji organi moderne javne uprave moraju poštovati u odnosu prema građanima sa ciljem da se iskorijeni apsolutizam, paternalizam i samovolja u postupanju organa javne uprave. Takve norme upravnog postupka predstavljaju izuzetno civilizacijsko dostignuće i simbol statusa građana naspram organa uprave, o čemu su srednjovjekovni podanici mogli samo da maštaju. Sa druge strane, organi javne službe ne funkcionišu na principu klasičnog autoriteta nego na principu građana kao korisnika usluga savremene socijalne države.

Moderna javna uprava je ogledalo moderne demokratske i pravne države. Njene osnovne karakteristike su prije svega da predstavlja sistem zadovoljenja potreba od općeg interesa, da je neprekidnog karaktera, prilagodljiva potrebama građana i dostupna svima pod istim uslovima. Obzirom na navedeno budućnost razvoja moderne javne uprave prije svega vidimo u njenoj modernizaciji koja pretpostavlja elektronsku upravu (e-upravu), konstantno profesionalno usavršavanje javnih službenika i unapređenje razvoja dvosmjerne komunikacije javne uprave i građana. Samo na taj način uprava može postati transparentna, profesionalna, funkcionalna, odgovorna i održiva u službi građana, što je njena osnovna svrha.

## LITERATURA

1. Đulabić, V. (2007), „Socijalne službe u konceptu službi od općeg interesa“, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu - Revija za socijalnu politiku, Vol. 14, No. 2, str. 137-162.
2. Lozina, D. Klarić, M. (2012) „Dobra uprava kao doktrina u Evropskoj uniji“, Pravni vjesnik Osijek, god. 28, br. 2. str. 23-37.
3. Fukujama, F. (2005), Građenje države, Beograd: Filip Višnjić.
4. Kamarić, M. Festić, I. (2004), Upravno pravo, Sarajevo: Magistrat.
5. Konjhodžić, H. (2000), Fiskalna znanost, Split: Logos.
6. Koprić, I. (2017), Demokracija, decentralizacija, povjerenje građana i ponos javnih službenika: stari i novi koncepti u razvoju odnosa građana i javne uprave, Ivan Koprić, Anamarija Musa, Teo Giljević (ur.), Građani, javna uprava i lokalna samouprave: povjerenje, suradnja potpora, Zagreb: Institut za javnu upravu.
7. Milenković, D. (2012), Beograd, Javna uprava – odabrane teme.
8. Milenković, D. (2019), Savremene teorije i moderna uprava, Beograd: Čigoja.
9. Mrđenović, D. (2011), Temelji moderne demokratije: Izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima (1215-1990), Beograd: Zavod za udžbenike Dosijski studio.
10. Pusić, E. (2005), Upravne organizacije – interakcija – struktura – interes, Zagreb: Društveno veleučilište.
11. Šehrić, E. (2019) „Posebnost upravnih reformi u tranzicijskim zemljama sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu“, Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Tuzli, broj 1/2019, str. 158-182.
12. Weber, M. (1999), Vlast i politika, Zagreb: Jesenski i Turk.

13. Ustav Republike Hrvatske, preuzet sa [www.usud.hr](http://www.usud.hr) dana 12.03.2023. godine.
14. Povelja Evropske unije o temeljnim pravima (Sl. list Evropske unije C 204/401 od 7.6.2016. godine).
15. Zakon o općem upravnom postupku („Narodne novine“ Republike Hrvatske broj 47/09 i 110/21).
16. Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik Republike Srbije“ broj 18/16, 95/18 i 2/23).
17. Zakon o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“ broj 2/98, 48/99 i 61/22).
18. SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), preuzeto sa [www.oecd.org/governance/sigma-papers](http://www.oecd.org/governance/sigma-papers) dana 07.03.2023. godine.
19. [www.un.org](http://www.un.org)

## VAŽNOST UVOĐENJA KOMPETENCIJSKOG MODELA UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA U HRVATSKU JAVNU UPRAVU

### THE IMPORTANCE OF IMPLEMENTING COMPETENCY MODEL IN HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN THE CROATIAN PUBLIC ADMINISTRATION

**izv. prof. dr. sc. Dana Dobrić Jambrović**

Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet

e-mail: [dana.dobric@pravri.uniri.hr](mailto:dana.dobric@pravri.uniri.hr)

**Eva Ružić, mag. iur.**

Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet

e-mail: [eruzic@pravri.uniri.hr](mailto:eruzic@pravri.uniri.hr)

#### **Sažetak**

Analiza koju je 2022. godine provelo Ministarstvo pravosuđa i uprave pokazala je nezadovoljavajuće stanje trenutnog sustava upravljanja ljudskim potencijalima u hrvatskoj javnoj upravi. To se posebice odnosi na postupke planiranja i provedbe zapošljavanja, uvjete napredovanja, programe osposobljavanja i usavršavanja, nedostatak odgovarajućih kompetencija na rukovodećim položajima, razinu etičnosti javnih službenika te neodgovarajući platni sustav. Stoga je svrha rada istaknuti i analizirati prednosti modela upravljanja ljudskim potencijalima temeljenog na sustavu kompetencija čija primjena ima, u pravilu, izravne implikacije na bolju regulaciju niza problematičnih područja. U radu će se najprije konceptualizirati upravljanje temeljeno na sustavu kompetencija koristeći pojmovnu analizu i deskriptivnu metodu, a zatim će se klasificirati i analizirati utjecaj kojeg ono može imati na različite aspekte upravljanja ljudskim potencijalima. Uzevši u obzir strukturu istraživanja, znanstveni je cilj rada objasniti model kompetencijskog upravljanja te njegove implikacije na upravljanje ljudskim potencijalima, a pragmatički je cilj istaknuti koristi njegove primjene za unaprjeđenje hrvatske javne uprave. Autori zaključuju da bi, uz ostale čimbenike cjelovitog modela upravljanja ljudskim potencijalima, implementacija kompetencijskog sustava primarno predstavljala značajan doprinos snaženju kapaciteta javne uprave i zadovoljstva službenika radnim mjestom, a da bi sekundarno utjecala na povećanju kvalitete javnih usluga i zadovoljstva korisnika pruženom uslugom.

**Ključne riječi:** *javna uprava, upravljanje ljudskim potencijalima, sustav kompetencija, reforme.*

#### **Abstract**

The analysis conducted by the Ministry of Justice and Administration in 2022 revealed the unsatisfactory state of the current human resources management system in the Croatian public administration. This refers in particular to the planning and implementation of recruitment procedures, promotion conditions, training and development programs, the lack of adequate competencies in management positions, the ethical level of public servants and the inadequate salary system. The aim of the paper is to highlight and analyse the advantages of the human resources management model based on a competency system, the application of which usually

has a direct impact on better regulation of a number of problematic issues. This paper first conceptualizes management based on the competency system using a conceptual analysis and descriptive method, and then classifies and analyses the impact it may have on various aspects of HRM. Considering the research structure, the scientific objective of the paper is to explain the competency management model and its impact on HRM, and the pragmatic objective is to show the benefits of its application for the improvement of Croatian public administration. The authors believe that the implementation of the competency system, together with other factors of the integral HRM model, would primarily represent a significant contribution to strengthening the capacity of public administration and to the satisfaction of employees with their jobs. Secondly, the implementation would improve the quality of public services and the satisfaction of users with the services provided.

**Keywords:** *public administration, human resources management, competence system, reforms.*

## 1. UVOD

U suvremenom društvu upravljanje ljudskim potencijalima (dalje: ULJP) postaje sve važnije za organizacije, posebice u okviru javne uprave. Javna uprava je sektor kojeg odlikuju stalne promjene i izazovi što od voditelja upravne organizacije zahtjeva donošenje niza personalnih i tehničkih odluka usmjerenih prilagodbi djelovanja razvojnim tekovinama. Osim uvođenja novih metoda i načina rada zbog informacijsko-komunikacijsko-tehnološkog napretka, kvaliteta javnih usluga i učinkovitost javne uprave nastoje se maksimizirati i strateškim planiranjem zapošljavanja, napredovanja i nagrađivanja službenika temeljenog na odgovarajućim kompetencijama.

Od osamostaljenja Hrvatske do danas poduzeto je niz mjera usmjerenih razvoju službeničkog sustava i unaprjeđenju njegovih pojedinih elemenata, poput klasifikacije radnih mjesta u državnoj upravi te lokalnoj i regionalnoj samoupravi, uređenja statusnih odnosa službenika i namještenika, regulacije plaća državnih i lokalnih službenika te namještenika, uvođenja radne ocjene kao temelja za promicanje u plaći, napredovanje u službi, nagrađivanje za ostvarene rezultate rada i kao kriterija za raspored na odgovarajuće radno mjesto, zatim djelomična depolitizacija i profesionalizacija sustava državne uprave te normativni i institucionalni okvir za jačanje etike i etičke infrastrukture državnih službenika (Marčetić i Musa, 2013.). Unatoč tome, još uvijek nisu oblikovana jasna pravila te objektivni i transparentni kriteriji donošenja formalnih personalnih odluka glede zapošljavanja, promicanja i napredovanja službenika, što proizlazi i iz Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine. Kao glavne prigovore trenutnog uređenja službeničkog sustava možemo izdvojiti: nedovoljnu educiranost službenika i rukovoditelja koji sudjeluju u provedbi procjene stručnog znanja kandidata u postupcima zapošljavanja, zastarjele metode selekcije kandidata koje se svode na provjeru formalnih pretpostavki i poznavanja relevantnog normativnog okvira, nepostojanje mehanizama propitivanja rezultata usmenog razgovora u žalbenom postupku, porast broja žalbi na rješenja o rasporedu na radno mjesto i rješenja o ocjeni rada,<sup>1</sup> fragmentiran i nedovoljno

<sup>1</sup> Prema Izvješću o radu Obora za državnu službu za 2021. godinu, broj zaprimljenih upravnih predmeta porastao je za 9 % u odnosu na 2020. godinu (ukupno 874 predmeta). Podaci za 2022. godinu nisu objavljeni na službenim stranicama Ministarstva pravosuđa i uprave u trenutku pisanja ovog rada.

koordiniran sustav usavršavanja i osposobljavanja službenika, nedovoljnu educiranost predavača i zastarjele metode poučavanja kao i nepostojanje jedinstvenog pristupa uređenju platnog sistema unutar državne uprave, regionalne i lokalne samouprave te javnih službi (Ministarstvo pravosuđa i uprave (dalje: MPU), 2022.d.).

Mogli bismo zaključiti da je područje ULJP-a jedno od najslabijih karika domaćeg sustava javne uprave. S obzirom na brojnost problema, rješenje koje je potrebno pažljivo osmisлити i postupno primijeniti je cjeloviti kompetencijski model ULJP-a. Radi se o sustavu koji se koristi za razvoj i upravljanje znanjima, vještinama i sposobnostima potrebnim za učinkovito ispunjenje organizacijskih uloga (Decastri i suradnici, 2020.). Model obuhvaća niz kompetencija koje opisuju različite aspekte i zahtjeve poslova te kriterije za procjenu sposobnosti službenika, poboljšanje njihovih radnih učinaka te planiranje i razvoj karijernog sustava. Osim toga, model predstavlja okvir za prilagodbu strategije zapošljavanja, procjenu raznolikosti potreba, poboljšanje selekcijskih postupaka i investiranje u obuku i profesionalni razvoj zaposlenika (Horton i suradnici, 2002.). Kao dodatne prednosti, možemo istaknuti povećanje motivacije i zadovoljstva službenika (čime se smanjuju učestale personalne promjene i povećava zadržavanje kvalitetnih službenika) te razvoj profesionalne, učinkovite i dostupne javne uprave koja pruža visokokvalitetne javne usluge.

Stoga će se u prvom dijelu rada predstaviti početne aktivnosti oblikovanja kompetencijskog okvira za zaposlene u hrvatskoj javnoj upravi te nužne organizacijske, funkcionalne i normativne prilagodbe tijela javne uprave u svrhu implementacije okvira. Drugi dio rada sadrži analizu područja ULJP-a kod kojih uočavamo promjene potaknute uvođenjem kompetencijskog modela, kao i koristi njegovog uvođenja za modernizaciju službeničkog sustava.

## **2. UVOĐENJE KOMPETENCIJSKOG MODELA ULJP-a U HRVATSKU JAVNU UPRAVU**

Primjena kompetencijskog modela u skladu je sa smjernicama sadržanima u međunarodnim dokumentima, poput UN Agende 2023 koja kao jedno od temeljnih načela promovira izgradnju učinkovitih, odgovornih i uključivih institucija na svim razinama, zatim Priručnika o kompetencijskom okviru i temeljnim vrijednostima Uprave za ljudske potencijale Vijeća Europe te Strateškog plana za razdoblje 2022. do 2024. Uprave za ljudske potencijale i sigurnost Europske komisije (dalje: EK). Sukladno izvješćima i preporukama koje su europske institucije izradile za Hrvatsku (EK, 2018.; 2019.; Vijeće Europske unije, 2020.), nadležno ministarstvo (MPU) bi trebalo planirati i razviti kompetencijski model koji uključuje normativni, strukturni i funkcionalni okvir izgradnje strateškog ULJP-a s naglaskom na jačanje ljudskih kapaciteta (procjena kompetencija, izrada osobnog plana usavršavanja i/ili osposobljavanja te plana razvoja karijere), reviziju programa izobrazbe te fiskalno održivi, na socijalnom dijalogu utemeljeni i ujednačeni sustav plaća. Sukladno preporukama, u ožujku 2023. godine okončan je projekt MPU i Državne škole za javnu upravu (dalje: DŠJU)<sup>2</sup> čiji je opći cilj bio razvoj kompetencijskog okvira za efikasniji ULJP u državnim tijelima, pravnim osobama s javnim

---

<sup>2</sup> Postojali su i raniji, ali neuspješni pokušaji strateškog planiranja ljudskih potencijala u okviru Strategije reforme državne uprave 2008. – 2011., Strategije razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi 2010. – 2013. i Strategije razvoja javne uprave 2015. – 2020.

ovlastima (dalje: POJO) te upravnim tijelima jedinica lokalne i regionalne samouprave (dalje: JLRS).<sup>3</sup> Do trenutka pisanja ovog rada, nijedna mjera kompetencijskog modela još nije implementirana u službenički sustav zbog čega ćemo se usmjeriti isključivo na analizu elemenata modela i područja ljudskih resursa zahvaćena tim elementima.

Kompetencijski okvir se temelji na općim, specifičnim i rukovodećim kompetencijama. Kompetencija se najčešće definira kao skup ponašanja temeljem kojeg je postignut određeni radni učinak, odnosi se na osobine pojedinca koje su uzročno povezane s učinkovitošću ili vrhunskim radnim učinkom na radnom mjestu (Gupta, 2020.).<sup>4</sup> Primijenjeno na sustav javne uprave, radi se o skupu znanja, vještina, sposobnosti i ponašanja zaposlenika u tijelima javne uprave potrebnih za uspješno obavljanje poslova u svrhu postizanja organizacijskih ciljeva. Pritom, opće kompetencije predstavljaju standarde djelovanja koji su jednaki za sve zaposlenike bez obzira na vrstu i složenost poslova radnog mjesta, dok se specifične kompetencije odnose na skupine sličnih poslova koji zahtijevaju stručno znanje i iskustvo u određenom području rada s ciljem kvalitetnog obavljanja posla (Emerson, 2018.). U opće kompetencije ubrajaju se, primjerice, komunikacijske vještine, sposobnost prilagodbe na promjene, samoinicijativnost, timski rad, upravljanje konfliktnim situacijama, etičnost u postupanju. Specifične kompetencije najšireg su spektra te obuhvaćaju, primjerice, poznavanje resornih politika i zakonodavstva, korištenje metodologije provedbe procjene učinaka propisa, sposobnost prepoznavanja interesa ciljnih skupina, poznavanje prakse iz područja državnih potpora i proračunskog planiranja, sposobnost uočavanja nepravilnosti u radu i sl. Konačno, rukovodeće kompetencije su one koje bi neophodno morali posjedovati rukovoditelji tijela javne uprave, poput sposobnosti strateškog planiranja, učinkovitog upravljanja resursima, rješavanja sukoba, motiviranja zaposlenika, uspostave nadzora nad radnim izvršenjem i dr. (MPU, 2022.b.).

Da bi se kompetencijski model što učinkovitije uveo u proces ULJP-a, MPU je istaknuo da se navedeno planira postići trima aktivnostima usmjerenima na planiranje ljudskih potencijala: utvrđivanjem poslova organizacije, utvrđivanjem potrebnih specifičnih kompetencija za obavljanje poslova te izradom profila radnih mjesta što autori ocjenjuju usklađenim sa strategijama razvijenima u znanstvenoj i stručnoj literaturi (OECD, 2011.; Palan, 2014.; Sanghi, 2019.). Iz analize aktivnosti prikazane u nastavku, proizlazi da dodjeljivanje specifičnih kompetencija iziskuje znatno veću količinu vremena i resursa no što je to slučaj s dodjeljivanjem općih i rukovodećih kompetencija. Inicijalni proces utvrđivanja poslova organizacije obuhvaća početnu analizu, popisivanje procesa organizacije i izračun složenosti poslova. Početnom se analizom prikupljaju podaci o procesima koje organizacija obavlja, kao i o onima koje bi organizacija trebala obavljati u skladu s propisima koji utvrđuju djelokrug

<sup>3</sup> Radi se o projektu „Razvoj kompetencijskog okvira za zaposlene u javnoj upravi“ za kojeg su bespovratna sredstva dodijeljena iz Europskog socijalnog fonda (ukupno 1.738.647,53 €) u okviru Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020.

<sup>4</sup> Mnogi je autori razlikuju od pojma ‘kompetentnost’ (*competence*) koji označava stručnost, odnosno sposobnost primjene znanja i vještina koje su uspješno izvedene. Drugim riječima, kompetentnost je sposobnost obavljanja aktivnosti unutar zanimanja prema propisanom standardu (*output*), dok kompetencija (*competency*) predstavlja temeljne karakteristike pojedinca koje su preduvjet ostvarenja kompetentne izvedbe (*input*) (Trinder, 2008.; Palan, 2014.; Bowman i suradnici, 2016.; Sanghi, 2019.).

rada navedene organizacije. Prikupljene informacije se zatim sistematiziraju uz paralelno utvrđivanje poslova,<sup>5</sup> što predstavlja temeljne aktivnosti za izradu popisa procesa u cilju utvrđivanja prikladnih kompetencija. Procesi se pobliže označavaju i opisuju poslovima koji se zatim povezuju s područjem rada utvrđenog kompetencijskim modelom<sup>6</sup> kako bi se što jasnije iskristalizirale potrebne specifične kompetencije u pojedinom poslu. Opisana komponenta završava izračunom složenosti svakog posla u sklopu pojedinog procesa kako bi se uspješno odredila razina potrebnih kompetencija (MPU, 2022.c.).

Nadalje, identifikacija potrebnih specifičnih kompetencija uključuje pridruživanje specifičnih kompetencija i poslova iz popisa utvrđenih u prethodnoj aktivnosti. Nakon toga slijedi prilagođavanje specifičnih kompetencija potrebama pojedinog posla, što može rezultirati procjenom rukovoditelja da je potrebno dodati specifične kompetencije koje nisu prethodno utvrđene, a potrebne su za obavljanje konkretnog posla. Posljednja faza, izrada opisa radnih mjesta je najslabija, odvija se u pet koraka. Prvi je raspodjela poslova po radnim mjestima<sup>7</sup> uzimajući u obzir sličnost i složenost poslova te potrebne specifične kompetencije za obavljanje tih poslova. Proces se nastavlja utvrđivanjem okvirnog udjela određenog posla u ukupnom radnom opterećenju pojedinog radnog mjesta prema unaprijed zadanoj formuli, nakon čega slijedi definiranje primjenjivih potkategorija radnog mjesta u svrhu utvrđivanja na kojim će se općim i rukovodećim kompetencijama inzistirati. Posljednji je korak izrada profila radnih mjesta,<sup>8</sup> odnosno utvrđivanje potrebnih kvalifikacija kao minimalnih uvjeta za zapošljavanje i raspored u tijela javne uprave.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Utvrđene su sljedeće grupe poslova i područja rada unutar sustava javne uprave: stručno-kreativni poslovi (praćenje i vrednovanje stanja, izrada resornih politika i akata strateškog planiranja te prijedloga propisa, ostali stručno-kreativni poslovi), upravno postupanje (neposredna provedba propisa te provedba upravnog i inspekcijuskog nadzora), horizontalni ili potporni poslovi (opći poslovi, ULJP, financije i računovodstvo, javna nabava, informatička podrška, upravljanje projektima, unutarnja revizija te informiranje i vidljivost) te rukovodeći poslovi (upravljanje resursima, analiza rizika, upravljanje radnim opterećenjem, praćenje uspješnosti službenika, izrada izvješća, planiranje ULJP-a i dr. (MPU, 2021.a).

<sup>6</sup> Procesi se definiraju kao „povezani skup aktivnosti i odluka koji se izvodi na vanjski poticaj, zbog ostvarenja nekog mjerljivog cilja organizacije, traje određeno vrijeme i troši određene resurse, pretvarajući ih u specifične proizvode ili usluge od značaja za kupca ili korisnika“ (Brumec i Brumec, 2018:4). U sustavu javne uprave moguće je razlikovati temeljne procese (izravno uključene u pružanje usluga korisnicima, povezuju višestruke organizacijske jedinice i različite dijelove organizacije), upravljačke (obuhvaćaju aktivnosti upravljanja organizacijom te oblikovanje temeljnih i potpornih procesa) i potporne (pružaju podršku poslovanju organizacije kako bi se omogućilo odvijanje upravljačkih i temeljnih procesa te su u pravilu standardizirani) (Metodologija, 2021.).

<sup>7</sup> Radna mjesta kategorizirana su kako slijedi: referent, viši referent, stručni suradnik, viši stručni suradnik, savjetnik, viši savjetnik, viši savjetnik specijalist, niži rukovoditelj, rukovoditelj, viši rukovoditelj (MPU, 2021.a).

<sup>8</sup> Trenutno je izrađeno ukupno 40 profila radnih mjesta primjenjivih na većinu tijela javne uprave. Za cjeloviti popis s opisima profila v. MPU, 2021.b, 13. i dalje.

<sup>9</sup> Pored opisanog procesa planiranja, predlažu se i daljnja postupanja, primjerice mapiranje procesa (povezivanje procesa pojedinih ustrojstvenih jedinica u manji broj većih procesa), analiza radne opterećenosti (utvrđivanje doprinosa pojedinih radnih mjesta te vremena potrebnog za obavljanje određenog posla) te napredniji izračuni složenosti poslova (primjerice izračun ukupne složenosti poslova radi dodatnog ujednačavanja složenosti radnih mjesta te standardizacije kompetencija zaposlenika) (MPU, 2022.c.).



## 2.1. Strukturni i funkcionalni okvir

Nakon analize skupova kompetencija i utvrđivanja profila radnih mjesta, potrebno je usmjeriti se na određivanje organizacijske osnove za uvođenje novog modela ULJP-a: tijela koja će biti nositelji reformi te njihove uloge, odgovornosti i međuodnosi. Glavni nositelj aktivnosti je resorno ministarstvo, odnosno središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose (trenutno Uprava za službenički sustav MPU-a).<sup>10</sup> Ono je odgovorno za provođenje aktivnosti stvaranja preduvjeta za uvođenje kompetencijskog modela u ostalim tijelima javne uprave te aktivnosti praćenja i vrednovanja učinaka njegovog uvođenja. Konkretno, navedene aktivnosti obuhvaćaju (1) planiranje i praćenje uvođenja kompetencijskog modela, (2) informiranje javnosti, (3) usvajanje i ažuriranje procedura za uvođenje kompetencijskog modela, (4) razvoj informatičkog alata za podršku uvođenju modela, (5) izmjenu postojećih te donošenje novi propisa kao normativnog okvira za uvođenje modela, (6) razvoj kapaciteta tijela javne uprave, (7) suradnja s provoditeljima programa stručnih usavršavanja i osposobljavanja te (8) praćenje, vrednovanje i ažuriranje modela (MPU, 2022.f.). Zbog širokog opsega nadležnosti, predlaže se restrukturirati Upravu za službenički sustav ustrojavanjem dviju dodatnih službi, Službe za razvoj i uvođenje kompetencijskog modela (2 odjela) i Službe za podršku tijelima javne uprave, i zapošljavanjem dvadesetak novih službenika koji bi trebali raspolagati kompetencijama izrade prijedloga propisa, resornih politika i strateških dokumenata, obavljanja općih i stručno-kreativnih poslova, praćenja i vrednovanja stanja u upravnim područjima, ULJP-a te pružanja informatičke podrške.

Također, kao dionici u provođenju reforme, uključuju se i ostala državna tijela, POJO i JLRS čija je odgovornost utvrditi način i rokove uvođenja modela te sudjelovati u aktivnostima koje provodi MPU (MPU, 2022.c.). U procesu trebaju sudjelovati odgovorne osobe upravnog tijela, unutarnje jedinice za ULJP, unutarnje jedinice za financije, rukovoditelji i zaposlenici prema uputi nadređenog rukovoditelja.<sup>11</sup> Ovisno o organizacijskoj ulozi, uključeni sudionici trebaju raspolagati rukovodećim kompetencijama te kompetencijama obavljanja općih poslova i ULJP-a.

## 2.2. Prilagodba normativnog okvira

Sukladno predloženom strukturnom i funkcionalnom okviru predstoji izvršiti izmjene postojećeg zakonodavstva, ali i donijeti nove zakonske i podzakonske akte s ciljem postizanja odgovarajućeg normativnog okvira. Primarno je potrebno intervenirati u Zakon o državnim službenicima i to u dva smjera: terminoloških izmjena i tehničkih prilagodbi pojedinih odredbi<sup>12</sup> u odnosu na kompetencijski model te sadržajnih promjena glede kruga zadataka Uprave za

<sup>10</sup> U okviru MPU-a relevantan je i Sektor za JLRS, Samostalni sektor za strateški razvoj i projekte te Samostalni sektor za digitalizaciju pravosuđa i javne uprave, svi unutar Uprave za politički sustav i opću upravu.

<sup>11</sup> O veličini upravnog tijela ovisit će opseg unutarnje organizacijske strukture koja bi trebala provoditi aktivnosti. Primjerice, za JLRS predviđena su dva modela sudjelovanja. Model A obuhvaća JLRS koje su ustrojile unutarnje jedinice za ULJP i financije (u pravilu su to one koje imaju 50 i više zaposlenika), dok će prema modelu B sudjelovati manje JLRS koje nemaju ustrojene navedene unutarnje jedinice (MPU, 2022.f.).

<sup>12</sup> Detaljnije v. Prilog 1 Prijedloga smjernica za izmjenu propisa s ciljem implementacije kompetencijskog okvira u javnu upravu (MPU, 2022.e).

službenički sustav MPU-a i unutarnjih jedinica za ULJP tijela javne uprave, programa izobrazbe (posebice glede uvođenja novog programa iz područja upravljanja kompetencijskim modelom), postupka zapošljavanja i odabira kandidata, sustava plaća, ocjenjivanja, napredovanja i promicanja. Analogni pristup potrebno je primijeniti na zakonski okvir za područje JLRS-a i POJO-a, uz dodatno propisivanje obveze ustrojavanja unutarnjih jedinica za ULJP za sve JLRS koje zapošljavaju više od 50 zaposlenih. Konačno, autori smatraju opravdanim prijedlog MPU (2022.e) za donošenje novog podzakonskog propisa (uredbe ili pravilnika) o upravljanju kompetencijskim modelom u kojem bi se, uz opisivanje koncepta modela, predvidjela dinamika njegovog uvođenja i načini implementacije u pravilnike o unutarnjem redu tijela javne uprave. Osim potonjih, posljedično bi se trebale mijenjati i uredbe o klasifikaciji i nazivima radnih mjesta, koeficijentima složenosti poslova i dr.

### **3. IMPLIKACIJE UVOĐENJA KOMPETENCIJSKOG MODELA ULJP-a**

Tradicionalno upravljanje ljudskim resursima, odnosno personalno upravljanje, usmjereno je isključivo na primjenu merit načela u postupcima zapošljavanja, ocjenjivanja, nagrađivanja i napredovanja službenika te na uniformirano provođenje pravila, postupaka i politika. Planiranje personalnih aktivnosti je kratkoročno, reaktivno i marginalno, a uloge zaposlenika formalno određene, profesionalne i specijalističke. S druge strane, kompetencijski model ULJP-a uključuje strateško i integralno planiranje ljudskih potencijala, vrlo individualizirane radne odnose te fleksibilne uloge zaposlenika. To znači da novi model možemo promatrati kao nadgradnju tradicionalnog modela budući da uz sve poslove personalnog upravljanja naglasak stavlja i na timski rad, inicijativu zaposlenika i podizanje opće organizacijske sposobnosti i uspješnosti (Marčetić, 2006). Uzevši u obzir identificirane nedostatke tradicionalnog upravljanja personalnim politikama u hrvatskoj javnoj upravi, autori će u nastavku analizirati: (a) u kojim aspektima službeničkog sustava dolazi do promjena primjenom kompetencijskog modela i (b) kakve se prednosti time ostvaruju za domaći upravni sustav.

Cjeloviti kompetencijski model primjenjuje se od faze planiranja ljudskih potencijala, odabira kandidata za službu, upravljanja radnim učinkom zaposlenika pa do faze planiranja razvoja karijere zaposlenika. Planiranje ljudskih potencijala započinje nizom tehničkih radnji vezanih uz analizu poslova i mapiranje procesa organizacije koji se raspodjeljuju na konkretna radna mjesta i povezuju s potrebnim kompetencijama. U konačnici se stvaraju profili radnih mjesta koji dodatno sadrže i podatke o složenosti poslova i udjelima pojedinih poslova u ukupnom radnom opterećenju (Sanghi, 2019.). Ovakav je pristup uvođenju kompetencijskog modela podloga za izradu višegodišnjih strateških planova razvoja ljudskih potencijala. S obzirom da se radi o vrlo složenom i dugotrajnom *in-depth* postupku autori predlažu angažiranje vanjskih stručnjaka koji raspolažu naprednim specijalističkim organizacijskim znanjem kako bi se osigurala kvaliteta dobivenih rezultata. Na taj bi se način u Hrvatskoj, nakon više od tri desetljeća neuspjelih pokušaja, moglo pristupiti strateškim reformama službeničkog sustava s konkretnim ciljevima i ostvarivim ishodima. To bi za posljedicu imalo visoki stupanj profesionalizacije radnih mjesta te učinkovitosti i djelotvornosti rada javne uprave.

Utvrđivanjem smjerova razvoja ljudskih potencijala ostvaruju se pretpostavke za pripremu i provedbu zapošljavanja na temelju potrebnih kompetencija. U ovo bi područje trebalo uvesti

nekoliko novina: (1) terminološko usklađivanje vrsta kvalifikacija iz podzakonskih akata s Hrvatskim kvalifikacijskom okviru, (2) propisivanje vrlo naprednog poznavanja profila radnih mjesta za koje se natječaj raspisuje kao jedan od uvjeta imenovanja članova natječajnih povjerenstava, (3) centralizaciju (i objektivizaciju) testiranja kandidata putem Uprave za službenički sustav MPU-a i vođenje strukturiranih intervjua od strane natječajnih povjerenstava te (4) provjeru kompetencija potrebnih za radno mjesto (uz osnovne kvalifikacije) (MPU, 2022.d). Predloženim bi se mjerama osigurao brz i transparentan proces zapošljavanja te odgovarajuća struktura zaposlenih što bi u konačnici rezultiralo jačanjem kapaciteta ljudskih potencijala u hrvatskoj javnoj upravi.

Usavršavanje i osposobljavanje zaposlenika (dalje: UIO) čini središnji element kompetencijskog modela u okviru kojeg je poseban naglasak stavljen na osobni plan UIO-a svakog zaposlenika. Njegovoj izradi trebala bi prethoditi stručna analiza kompetencija i utvrđivanje razlike između postojećih kompetencija zaposlenika i onih koje bi trebali posjedovati uzimajući u obzir profile radnih mjesta. Metode koje bi se za to trebale koristiti jesu procjene neposredno nadređenih osoba i unutarne jedinice za ULJP te samoprocjene zaposlenika. Temeljem rezultata analize i oblikovanog osobnog plana, zaposlenici bi se upućivali u ciljne programe UIO-a korisne za stjecanje potrebnih kompetencija. Postojeći programi UIO-a nisu adekvatni zbog više razloga te bi ih trebalo prilagoditi kako bi se mogle stjecati kompetencije iz oblikovanog kompetencijskog modela. Procjena potreba izobrazbe u pravilu se temelji na ponudi ranije osmišljenih programa koji nisu usklađeni s razinom iskustva ni s radnim mjestom polaznika pri čemu izostaje utvrđivanje stvarnih potreba, ali i povezivanje učenja i razvoja s ciljevima organizacije. Posebice se to odnosi na nedostatak programa u okviru kojih bi rukovoditelji trebali steći stručna znanja za planiranje, procjenu razvoja i provedbu UIO-a te upravljanje kvalitetom, resursima i sl. Postoji samo nekoliko programa<sup>13</sup> koje DŠJU izvodi s ciljem stjecanja općih, rukovodećih i specifičnih kompetencija, no dosad nije razvijena sustavna procjena rezultata izvedenih programa (MPU, 2022.e). Konačno, autori predlažu da bi, s obzirom na širok spektar specifičnih kompetencija, pojedina tijela javne uprave trebala sudjelovati u razvoju programa iz njihovog područja djelovanja, primarno u dijelu formuliranja ishoda učenja koji se odnose na stjecanje odgovarajućih kompetencija. Kvaliteti programa i procjeni stručnosti pružatelja usluga UIO-a doprinijelo bi i uvođenje provjere znanja, vještina i sposobnosti stečenih nakon završetka programa. Stoga zaključujemo da je izrada standarda kompetencija ključna i za evaluaciju učinkovitosti UIO-a te da pridonosi unaprjeđenju uvjeta rada i kvalitativnom poboljšanju radne produktivnosti.

---

<sup>13</sup> Radionica naziva “Sprječavanje korupcije i antikorupcijski mehanizam u RH” ima za cilj povećanje osobne etičnosti u postupanju i ponašanju službenika u svakodnevnim aktivnostima što značajno pridonosi i javnome interesu. U svrhu stjecanja specifičnih kompetencija može se istaknuti provođenje informativnog seminara “Pravo intelektualnog vlasništva”, u okviru kojeg se službenike koji djeluju u područjima javne nabave, informatike te održavanja internetskih stranica upoznao sa značajem i mehanizmima prava intelektualnog vlasništva, a zatim i svrhom koju bi navedeni institut imao u formiranju suvremene uprave koja teži digitalizaciji sustava. Naposljetku, za stjecanje vještina koje omogućuju kvalitetno upravljanje radom ustrojstvene jedinice izdvaja se radionica “Izobrazba iz područja fiskalne odgovornosti za čelnike obveznika sastavljanja i predaje Izjave – institucije iz nadležnosti županija. Po završetku radionice nositelji bi rukovodećih pozicija stekli sposobnost učinkovitoga upravljanja resursima, ali bi unaprijedili i sposobnosti strateškoga planiranja, što bi rezultiralo kvalitetnijim radom županija. Detaljnije v. DŠJU, [www.dsju.hr](http://www.dsju.hr) (11.4.2023.).

Naposljetku, kompetencijski model treba primijeniti i na upravljanje radnim učinkom, odnosno na razvoj sustava praćenja i vrednovanja radne uspješnosti zaposlenika. Za razliku od godišnjeg ocjenjivanja rada kao elementa personalnog upravljanja, upravljanje radnim učinkom predstavlja integralni proces u kojem rukovoditelji i zaposlenici zajednički sudjeluju u planiranju, praćenju i vrednovanju pojedinačnog rada i doprinosa uspješnosti organizacije. Pritom se upravljanje temelji na korištenju standardiziranih, mjerljivih i objektivnih kriterija za ocjenjivanje rada, zatim na utvrđivanju razvojnih ciljeva i kriterija za procjenu uspješnosti njihovog ostvarenja te na utvrđivanju obveze stjecanja dodatnih kompetencija. Tako postavljen sustav predstavlja temelj za karijerno napredovanje, promicanje u platnim razredima i nagrađivanje za ostvarene rezultate rada,<sup>14</sup> odnosno za regulaciju elemenata upravljanja razvojem karijere zaposlenika. Radi se o dodatnom procesu ULJP-a usmjerenom izradi osobnih planova razvoja karijere i praćenja provedbe tih planova (COE, 2022.). Pažnja se posvećuje ostvarenju potencijala svakog zaposlenika u području za koje iskaže interes i posjeduje određene predispozicije. Autori smatraju da će se ovim posljednjim aspektima primjene kompetencijskog modela doprinijeti privlačenju i zadržavanju novih kompetentnih stručnjaka, stvaranju poželjnih radnih mjesta te povećanju motivacije i zadovoljstva službenika kao osnovnog preduvjeta uspješnog rada tijela javne uprave.

#### 4. ZAKLJUČAK

Regulacija i način upravljanja službeničkim sustavom u hrvatskoj javnoj upravi još uvijek nisu dostigli standarde postavljene u okviru europskog upravnog prostora. Odredbe službeničkog zakonodavstva ukazuju na primjenu tradicionalnog modela personalnog upravljanja koje je kratkoročnog karaktera, standardizirane i centralizirane forme te specijalističke i odijeljene funkcije stručnjaka za personalne poslove (Marčetić, 2006.). U radu je istaknuto niz nedostataka takvog načina upravljanja osobljem, a koji se javljaju zbog njegove nedovoljne prilagođenosti čestim promjenama u okolini javne uprave (zahtjevi za sve detaljnijom digitalizacijom rada, „zelenim“ vještinama i „zelenim“ postupanjem, hibridnim modelom organizacije rada, upravljanjem rizikom, demokratizacijom odnosa i fleksibilnim ulogama unutar organizacije itd.). Isticanje važnosti uvođenja strateškog ULJP-a temeljenog na kompetencijama kao rješenja za modernizaciju personalnih politika intenziviralo se na međunarodnoj razini posljednja dva desetljeća. No, u domaćoj znanstvenoj i stručnoj literaturi pozornost kompetencijskom modelu posvećena je jedino u kontekstu privatnih poduzeća, ne i u sustavu javne uprave. Stoga su autori u ovom radu nastojali analizirati ključne komponente modela i implikacije koje bi njihova implementacija imala na službenički sustav. Svrha provedenog istraživanja bila je identificirati koristi uvođenja kompetencijskog modela kao inačice strateškog ULJP-a u javnu upravu.

Strategijski ULJP predstavlja dugoročno planiranje cjelovitog povezivanja svakog pojedinog zaposlenika s funkcijom ULJP-a i svim procesima organizacije čime se nastoje ostvariti učinkovite dvosmjerne veze između razvoja, praćenja i procjene unutarnjih potencijala organizacije te unaprjeđenja konkurentnosti organizacije na tržištu (Beaumont, 2002.). Dakle,

---

<sup>14</sup> Ministar pravosuđa i uprave najavio je da će do kraja 2023. godine biti usvojeni novi zakoni koji će uređivati platne sustave u državnoj i javnim službama te će se temeljiti na kompetencijskom modelu.

naglasak je stavljen na ekonomske vrijednosti i jačanje poduzetničkog duha organizacije. Međutim, naknadnim uvođenjem kompetencijskih elemenata, strateško upravljanje pojavljuje se kao nadgradnja personalnom upravljanju pridodajući, uz ekonomske, i kriterije stručnosti, kreativnost, autonomije, inovativnosti, timskog rada, participacije, usmjerenosti na kvalitetu i visoke razine radnog učinka.

Analizom kompetencijskog okvira za zaposlene u hrvatskoj javnoj upravi autori su izveli nekoliko zaključaka. Prvo, primjena kompetencijskog modela u aktivnosti planiranja ljudskih potencijala zahtjeva složenu analizu poslova, potrebnih kompetencija i procesa organizacije te izradu profila radnih mjesta. Zato smatramo da bi takav postupak, uz uvjet da ga vode visokospecijalizirani stručnjaci, trebao pridonijeti većoj profesionalizaciji radnih mjesta, a posljedično učinkovitosti i djelotvornosti rada javne uprave te većoj kvaliteti pruženih usluga. Drugo, nove metode i postupci odabira kompetentnih kandidata osigurale bi transparentan, brz i ujednačen postupak zapošljavanja te popunjavanje radnih mjesta odgovarajućom strukturom zaposlenih. Treće, usmjerenost na pojedinca – službenika, u smislu izrade i provedbe osobnog plana usavršavanja i osposobljavanja, pridonosi unaprjeđenju uvjeta rada i kvalitativnom poboljšanju radne produktivnosti. No, jedino ako su ispunjena tri uvjeta: (1) programi UIO-a osmišljeni su za stjecanje potrebnih općih, specijalnih i rukovodećih kompetencija konkretne organizacije, (2) programi prate razvojne planove i postavljene ciljeve organizacije i (3) pružatelji usluga UIO-a posjeduju odgovarajuće kompetencije. Četvrto, usmjerenost na pojedinca – službenika glede izrade osobnog plana karijere te praćenja i procjene njegovog radnog učinka trebala bi doprinijeti zadržavanju kompetentnih stručnjaka, stvaranju poželjnih radnih mjesta, povećanju motivacije i zadovoljstva službenika, a sekundarno i smanjenju stope korupcije u javnoj upravi. Osnovni uvjeti za ostvarenje ovih ciljeva jesu objektivizirani postupci ocjenjivanja i odgovarajuće kompetencija nositelja ovlasti ocjenjivanja (trebaju raspolagati visokom razinom znanja o području i metodama rada ocjenjivanog službenika). Konačno, može se zaključiti da bi dosljedna i cjelovita primjena kompetencijskog modela ULJP-a hrvatsku javnu upravu konačno približila europskim standardima profesionalne i nepristrane, učinkovite i djelotvorne te dostupne i transparentne uprave.

Autori će provesti nastavak istraživanja nakon donošenja novog i/ili izmjena postojećeg zakonodavnog okvira te implementacije prve skupine mjera kompetencijskog modela.

## LITERATURA

1. Beaumont, P. B. (2002), Human resources management. Key Concepts and Skills, London – Thousand Oaks – New Delhi: SAGE Publications
2. Bowman, J. S. i suradnici (2016), The Professional Edge: Competencies in Public Service, UK: Taylor & Francis
3. Brumec, J. i Brumec, S. (2018), Modeliranje poslovnih procesa, Školska knjiga, Zagreb
4. Council of Europe (Barber, J.), (2022), Human resources management. Toolkit, Strasbourg
5. Decastri, M. i suradnici (2020), Organizational Development in Public Administration: The Italian Way, Njemačka: Springer International Publishing
6. Directorate of Human Resources (2015), Competency Framework and Core Values, ADMIN/RH(2004)9, Council of Europe

7. Directorate General for Human Resources and Security (2020), Strategic Plan 2020-2024, European Commission
8. Državna škola za javnu upravu, [www.dsju.hr](http://www.dsju.hr)
9. Emerson, J. J. (2018), Public Sector Competency-Based Development and Self-Assessment Handbook: A Self Assessment Handbook for Public Servants, Their Supervisors and Trainers, UK: Xlibris
10. Europska komisija, COM (2019) 511 final, Europska unija
11. Europska komisija (Koprić, I.) (2018), Public administration characteristics and performance in EU28: Croatia, Europska unija
12. Gupta, I. (2020), Competency Mapping and Assessment, Amazon Digital Services LLC - KDP Print US
13. Horton, S. i suradnici (2002), Competency Management in the Public Sector: European Variations on a Theme, Amsterdam: IOS Press
14. Kurz, R. i Bartram, D. (2002) "Competency and individual performance: Modeling the world of work", U: I.T. Robertson, M. Callinan i D. Bartram (ur.), Organizational Effectiveness: The Role of Psychology, Chichester: John Wiley & Sons, str. 227.-255.
15. Marčetić, G. (2006) "Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi i novi Zakon o državnim službenicima", Hrvatska javna uprava, vol. 6, br. 2, str. 83.-119.
16. Marčetić, G. i Musa, A. (2013) "Europeizacija službeničkog prava: usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima", Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 50, br. 3, str. 725.-756.
17. Metodologija za optimizaciju i standardizaciju poslovnih procesa (2021), Ericsson Nikola Tesla d.d. i Apsolon d.o.o.
18. Ministarstvo pravosuđa i uprave (2021.a), Generički opisi poslova po grupama radnih mjesta, Zagreb
19. Ministarstvo pravosuđa i uprave (2021.b), Profili radnih mjesta, Zagreb
20. Ministarstvo pravosuđa i uprave (2022.b), Kompetencijski model, Zagreb
21. Ministarstvo pravosuđa i uprave (2022.c), Kompetencijski okvir za zaposlene u javnoj upravi. Priručnik za tijela javne uprave, Zagreb
22. Ministarstvo pravosuđa i uprave (2022.d), Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027., Zagreb
23. Ministarstvo pravosuđa i uprave (2022.e), Prijedlog smjernica za izmjenu propisa s ciljem implementacije kompetencijskog okvira u javnu upravu, Zagreb
24. Ministarstvo pravosuđa i uprave (2022.f), Smjernice za uspostavu organizacijske strukture za upravljanje kompetencijskim okvirom u javnoj upravi, Zagreb
25. Odbor za državnu službu (2022), Izvješće o radu za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2021. godine, Zagreb
26. OECD, (2011), Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce, SAD: OECD Publishing
27. Opća skupština (2015), UN Agenda 2030, A/RES/70/1, Ujedinjeni narodi
28. Palan, D. (2014), Competency Management: A Practitioner's Guide, Malezija: Ebooks2go Incorporated
29. Sanghi, S. (2019), The Handbook of Competency Mapping: Understanding, Designing and Implementing Competency Models in Organizations, Indija: SAGE Publications

30. Trinder, J. C. (2008) "Competency Standards - A Measure of the Quality of a Workforce", The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences, vol. XXXVII, dio B6a, Beijing.
31. Vijeće Europske unije, COM (2020) 511 final, Europska unija

**POVIJESNO RAZMATRANJE RAZVOJA DRŽAVNE UPRAVE U REPUBLICI  
HRVATSKOJ – OSVRT NA LJUDSKE POTENCIJALE**

**HISTORICAL CONSIDERATION OF THE DEVELOPMENT OF STATE  
ADMINISTRATION IN THE REPUBLIC OF CROATIA – REVIEW OF HUMAN  
POTENTIAL**

**izv. prof. dr. sc. Jelena Dujmović Bocka**

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet

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

**Danijela Romić, univ. spec. admin, publ., v. pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

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

**Domagoj Garvanović**

HDLSKL, Ministarstvo hrvatskih branitelja

e-mail: [domagoj505@gmail.com](mailto:domagoj505@gmail.com)

**Sažetak**

Zakonom o sustavu državne uprave propisana je svrha državne uprave kao zakonito, svrhovito, djelotvorno i učinkovito obavljanje poslova državne uprave za koja se ustrojavaju ministarstva i državne upravne organizacije. Tendencija ka profesionalizaciji službenika naročito se ogleda kroz Zakon o državnim službenicima kojim se zagovara zapošljavanje službenika u državnoj upravi temeljem kriterija sposobnosti, tzv. primjenom merit sustava. U navedeni propis implementirane su i određene komponente doktrina novog javnog menadžmenta te dobrog upravljanja kao odrednice nagrađivanja službenika temeljem ostvarenih rezultata s mogućnošću napredovanja na koji se nadovezuje primjena adekvatnog platnog sustava. Ono što bi trebalo karakterizirati sve upravne organizacije počevši od državne, preko lokalne, regionalne te razine javnih službi obavljanje je društvenog posla, profesionalizam službenika te trajna podjela ovlasti i dužnosti. Razvoj javne uprave na prostorima Republike Hrvatske možemo pratiti kroz vremeplov povijesnih zbivanja. Upravno osoblje svojim primjerom, radišnošću, moralom, kredibilitetom, profesionalnim iskustvom pridonosi stvaranju pozitivne organizacijske klime o kojoj ovisi učinkovitost svake upravne organizacije. Kvaliteta budućih upravnih generacija ovisi ponajviše o kvaliteti postojećeg upravnog osoblja. S obzirom na navedeno, rad analizira razvoj državne službe kroz povijest, donosi komparativni pregled odabranih europskih modela upravljanja sustavom ljudskih potencijala te nudi određene prijedloge za mogući razvoj istih u budućnosti.

**Ključne riječi:** *ljudski potencijali, državna uprava, Zakon o državnim službenicima, Zakon o sustavu državne uprave.*

**Abstract**

The Act on the State Administration System proscribes the purpose of state administration as legal, purposeful, efficient and effective performance of state administration actions for which



ministries and state administrative organisations are founded. The tendency to work on professional growth of the civil servants is mostly evident through the Civil Servants Act which advocates employment of civil servants based on the competency criterion or the so-called merit system. In addition, specific components of the doctrines of the new public management and good governance are implemented within the same Act where they serve as guidelines for rewarding civil servants based on the achieved results with the possibility of career advancement tightly connected with implementing adequate system of payment. Managing social affairs, professionalism, permanent distribution of authorities and duties are some of the key features that should characterise all the administrative organisations starting with those at state level and finishing with those at local and regional levels. The development of public administration in the Republic of Croatia can be monitored through an array of historic events. Through their example, work efficacy, morality, credibility and professional experience the administrative staff contributes to forming of the positive organisational atmosphere on which the efficiency of every administrative organisation is based. The quality of future administrative generations depends mostly on the quality of the existing administrative staff. In accordance with everything stated, the paper analyses the development of state service throughout history, offers comparative insight into chosen European models for governing the system of human potentials and proposes certain solutions for future development.

**Keywords:** *human potential, state administration, Civil Servants Act, Act on the State Administration System.*

## 1. UVOD

Upravljanje ljudskim potencijalima pripada u jedno od najistraživanijih područja u znanstvenoj i stručnoj literaturi. Njime su se u značajnoj mjeri bavili kako inozemni tako i domaći relevantni autori s područja djelovanja javne uprave. Ideja da se analizira ovo područje na razini državne uprave razvila se s namjerom da se zainteresiranu javnost upozna s povijesnim kontekstom razvoja državne službe i prikaže model upravljanja ljudskim potencijalima u odabranim zemljama. Proizašli ključni prijedlozi za poboljšanje razvoja upravljanja ljudskim potencijalima na državnoj razini, koji bi se u skorije vrijeme trebali uspješno reflektirati kako na lokalnu tako i na regionalnu razinu, moći će se upotrijebiti za izradu budućih znanstvenih i stručnih radova. Cilj je rada dati pojmovno određenje upravljanja ljudskim potencijalima, prikazati koncepciju hrvatske državne uprave kroz odabrane pravne propise, dati povijesni pregled razvoja državne uprave u Republici Hrvatskoj, analizirati službeniči sustav kroz odabrane strane modele te iznaći moguće mjere za poboljšanje razvoja državne uprave s osvrtom na upravljanje ljudskim potencijalima.

## 2. UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA – POJMOVNO ODREĐENJE I ZNAČAJ

Marčetić definira ljudske potencijale kao “ukupnost formalnih znanja, praktičnih vještina, sposobnosti, ponašanja, socijalnih obilježja, psiholoških osobina te realiziranih i/ili latentnih kreativnih mogućnosti ljudi u nekom društvu, organizaciji ili zajednici” (Marčetić, 2007: 71). Nadalje, ističe kako postoje četiri modela upravljanja ljudskim potencijalima: politički,

administrativni, menadžerski te integralni model (Marčetić, 2007: 108). Zagovornici pristupa upravljanja ljudskim potencijalima, naročito američki znanstvenici, navode da je riječ o potpuno novom pristupu ljudskoj dimenziji u organizaciji, različitom od onoga tradicionalnog pristupa (Koprić i sur., 2021: 163).

Upravljanje ljudskim potencijalima jedna je od najznačajnijih poslovnih funkcija. Kako bi ljudi bili motivirani te pridonijeli većoj produktivnosti, potrebno je da osoba odgovorna za ljudske potencijale posjeduje specifična znanja i sposobnosti. Naime, za to su u svakoj organizaciji zaduženi menadžeri za ljudske potencijale koji svojim rukovođenjem moraju utjecati na motivaciju zaposlenika (Dujmović Bocka, Beniković, 2021: 90).

Državna uprava posjeduje administrativne i kadrovske resurse koji su pogodni za učinkovitu prilagodbu modernim reformama, koje dovode do efikasnijeg rješavanja problema. Znatan dio građana oblikuje svoje stajalište o politici slijedom iskustava s lokalnom samoupravom koja im je najbliža te čija bi neaktivnost bila najuočljivija (Koprić, 2013: 82-98).

Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine ističe da je upravljanje ljudskim potencijalima na svim razinama, počevši od prvog nadređenog službenika pa do jedinica zaduženih za upravljanje ljudskim potencijalima u tijelu javne uprave, glavna slabost javne uprave.<sup>1</sup>

Upravnu organizaciju čine ljudi koji su međusobno povezani te zajednički rade na ostvarenju određenih ciljeva. Profesionalna uprava svojim znanjem i dugotrajnošću odvraća političare koji se ponekad zanesu u svojim idejama. Takve ideje nerijetko mogu biti štetne za državu u cjelini. Uloga profesionalnih službenika u upravi je mnogo veća nego što se to želi priznati. Brojčano stanje državnih službenika varira, ovisno o veličini upravne organizacije, zahtjevima građana, podjeli posla, a veliku ulogu u svemu tome ima digitalizacija odnosno modernizacija uprave, gdje se određeni zadaci mogu obavljati puno jednostavnije i efikasnije (Ivanišević i sur., 1986: 335-350). Kvaliteta ovisi o vrhu upravne piramide koja je hijerarhijski postavljena. Ljudi na vrhu svojim osobnim primjerom, radišnošću, moralom, kredibilitetom, profesionalnim iskustvom pridonose radnom ambijentu o kojemu ovisi efektivnost upravne organizacije. Spuštajući se hijerarhijskom ljestvicom, službenici obavljaju svoje zadaće rutinirano, ponavljajući upravne zadaće. Zbog toga se upravni posao može naučiti jedino kroz praksu. Kvaliteta nadolazećih generacija ovisi najviše o kvaliteti postojećeg upravnog kadra u vrhu (Ivanišević i sur., 1986: 335-350). Selekcija upravnog vrha vrši se među visoko obrazovanim kadrovima, gdje se stavlja posebni naglasak na postignute uspjehe tijekom studija, a odlučujući faktor je diploma. Usporedno, u Francuskoj se primaju studenti renomiranih škola, Nacionalna upravna škola (Ivanišević i sur., 1986: 335-350) (op.a. škola je zatvorena 31.12.2021. godine odlukom francuskog predsjednika).

---

<sup>1</sup> Preporuka je vidjeti o tome više u: Nacionalna strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, URL:

[https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022\\_2027.pdf](https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf) (25.3.2023.)

### 3. KONCEPCIJA HRVATSKE DRŽAVNE UPRAVE KROZ ODABRANE PROPISE

Ocjenjivanje državnih službenika u Republici Hrvatskoj prvi puta je uvršteno u zakonski tekst 1994. godine. Klasifikacija službenika vršila se prema stručnoj spremi dok se status službenika određivao prema opisu posla i ustanovi u kojoj je zaposlen. Plaće državnih službenika utvrđene su prema platnim razredima, a samo ocjenjivanje provodilo se svake godine najkasnije do 30-tog rujna za prethodnu godinu. Ministar je ocjenjivao državne službenike, odnosno ravnatelj institucije, a na prijedlog službenikovog nadređenoga. Tadašnji zakonski tekst sadržavao je ocjene ne zadovoljava, zadovoljava, uspješan i naročito uspješan (Ratković, 2010: 16-19).

Koncepcija i dužnosti hrvatske državne uprave uređene su temeljnim propisom, Zakonom o sustavu državne uprave. Tim zakonom uređuje se sustav državne uprave te opća pravila o ovlaštenjima za donošenje podzakonskih propisa za provedbu zakona i privremenih interventnih mjera.<sup>2</sup> Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu tijela države uprave ustrojavaju se tijela državne uprave te se utvrđuje njihov djelokrug.<sup>3</sup> Zakonom o državnim službenicima uređuje se radnopravni odnos između državnih službenika i države kao poslodavca, jedinstvena pravila koja reguliraju prijam u državnu službu, klasifikaciju radnih mjesta državnih službenika, stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika, napredovanje u službi kao i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava i obveza državnih službenika te određena pitanja od značaja za uređivanje i ostvarivanje prava, obveza i odgovornosti namještenika.<sup>4</sup> Navedenim propisom naglašava se nužnost baziranja državne službe na profesionalizmu te zapošljavanju temeljem kriterija sposobnosti (tzv. *merit* sustav).

### 4. POVIJESNI KONTEKST RAZVOJA DRŽAVNE UPRAVE

Razvoj javne uprave na prostorima Republike Hrvatske možemo pratiti od vremena feudalne uprave, nakon čega slijedi transformacija u državnu upravu tadašnje građanske Hrvatske. Jedno od razdoblja razvoja je uprava Kraljevine SHS i Kraljevine Jugoslavije. Ne manje bitno razdoblje razvoja zbililo se za vrijeme Drugog svjetskog rata. Najveći trag na današnju javnu upravu Republike Hrvatske ostavio je period uprave u FNRJ i u SFRJ. U tadašnjem razdoblju državne institucije bile su prožete nepotizmom, neprofesionalizmom te oportunističkim (Blažević, 2007: 265-295). Državna uprava u vrijeme prosvjećenog apsolutizma počinje se razvijati profesionalizacijom službenika tijekom 17. i 18. stoljeća. Hrvatska uprava počinje se reformirati za vrijeme vladavine carice Marije Terezije, koja je osnovala Kraljevsko vijeće (zapravo je to bila hrvatska vlada koja je uživala određenu autonomiju). Vijeću je bio podređen oskudni upravni aparat kojeg su činili profesionalni službenici, a njegovim radom bili su obuhvaćeni upravni poslovi koji su se ticali političkih, ekonomskih, vojnih, vjerskih, carinskih, prosvjetnih i socijalnih pitanja. Reformom, školstvo je postalo državna stvar, koja je sve do tada bila u rukama Crkve, nakon čega se uvodi obveza školovanja za svu djecu između šest i trinaest godina. Marija Terezija začetnica je školovanja profesionalnih upravnih kadrova u Hrvatskoj,

<sup>2</sup> Vidjeti: čl. 1. Zakona o sustavu državne uprave, Narodne novine broj 66/2019.

<sup>3</sup> Vidjeti: čl. 1. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, Narodne novine broj 85/2020, 21/2023.

<sup>4</sup> Vidjeti: čl. 1. Zakona o državnim službenicima, Narodne novine broj 92/2005, 140/2005, 142/2006, 77/2007, 107/2007, 27/2008, 34/2011, 49/2011, 150/2011, 34/2012, 49/2012, 37/2013, 38/2013, 01/2015, 138/2015, 61/2017, 70/2019, 98/2019, 141/2022.

osnivanjem Političko-kameralnog studija u kraljevinama Dalmacije, Hrvatske i Slavonije (*Studium politico-camerle in regnis Dalmatiae, Croatiae et Slavoniae*) 1789. godine u Varaždinu (Blažević, 2007: 265-295).

Sveobuhvatna nastojanja apsolutističke modernizacije hrvatske uprave pokrenuta su kreiranjem Kraljevskog vijeća, koji zamjenjuje Hrvatsko-slavonski feudalni sabor, preuzimajući njegove poslove. Kraljevsko vijeće upravne zadaće realiziralo je preko županija i gradova. Na čelu županija nalazio se veliki župan, uz njega su još bili vice župani, plemićki suci, podsuci, notari, skupljači poreza, pisari itd. Teritoriji Hrvatske i Slavonije bili su podijeljeni na tri županije, a kasnije im se prisvaja primorsko područje s Rijekom. Posebno područje organizirano je kao Vojna krajina, nad kojom je carska vlast imala izravnu ovlast. Tadašnji pokušaji modernizacije hrvatske uprave nisu uspjeli, a najveći razlozi su nedostatak profesionalnog administrativnog kadra, žestoko opiranje hrvatskog plemstva usmjereno prema osnivanju Kraljevskog vijeća koje će umanjiti nadležnost samog Sabora i bana. Glavni argument otpora municipalna su prava Hrvatske. Otpor je rezultirao ukidanjem Kraljevskog vijeća. Mariju Tereziju nasljeđuje sin Josip II koji u državnoj upravi ukida prava staleža, kao službeni jezik uvodi se njemački, uvodi se ravnopravnost svih vjeroispovijesti, kler je došao pod neposredni nadzor državne vlasti, umanjili su se prihodi visokog svećenstva, oduzima se dio crkvene imovine, a sve s ciljem germaniziranja čitavog austrijskog carstva. Nakon neuspjeha Josipa II, još jedan pokušaj modernizacije hrvatske uprave sadržane u upravnim reformama cara Franje Josipa I koji je vladao nepunih 68 godina, opravdavajući svoju vlast na temelju *Dei gratia* – Božje milosti. Reforme toga vremena imaju dvojako značenje. S jedne strane ukidaju se hrvatske državne institucije, odnosno raspušta se Hrvatski sabor 1850. godine, ukida se samouprava županija, zabranjuje se hrvatska zastava, kao službeni jezik uvodi se njemački, ukidaju se čitaonice. S druge strane provode se reforme koje za cilj imaju razvitak modernog društva koji se zasniva na liberalnoj privredi i kapitalističkom sustavu. Do 1860. godine dotadašnji oblici feudalne uprave postupno su zamijenjeni institucijama profesionalne državne uprave. Hrvatskom i Slavonijom upravljalo je Namjesničko vijeće na čelu kojega je bio ban. U sklopu tog sustava radili su profesionalni službenici. Radi se o reformi koja je iznjedrila profesionalnu državnu upravu u Hrvatskoj (Blažević, 2007: 265-295). Uvodi se suvremena uprava poreza za koju je preduvjet stvaranje evidencije imovine, što znači uvođenje katastra, odnosno stvaranje i vođenje zemljišnih knjiga (Blažević, 2007: 265-295).

Državna uprava građanske Hrvatske nakon Hrvatsko-ugarske nagodbe uživa određenu razinu autonomije po pitanju unutarnjih poslova, obrazovanja, pravosuđa i odnosa s Crkvom, a ostali upravni poslovi vođeni su zajednički i o njima se odlučivalo u zajedničkom saboru u Budimpešti. Na čelu uprave u Hrvatskoj nalazio se ban kao i njegov zamjenik, koji su za svoj rad odgovarali Hrvatskom saboru. Autonomna uprava Hrvatske i Slavonije prvotno je bila organizirana u tri, a nakon 1914. godine u četiri kraljevska zemaljska odjela. Odjel za poslove unutarnje i poslove zemaljskog proračuna, odjel za pravosuđe, odjel za bogoštovlje i nastavu, nakon 1914. godine odjel za narodno gospodarstvo. Hrvatska je bila podijeljena na osam županija, na čijem čelu su bili veliki župani koje je na prijedlog bana imenovao monarh. Kotari su upravne ispostave županija, a na osnovnoj razini nalazili su se gradovi i općine. Predstavničko tijelo grada – gradsko zastupstvo koje je izabiralo gradonačelnika unutar svojih članova, predstavničko tijelo općina – općinski odbor koji izabire općinskog načelnika,

općinskog bilježnika i ostale činovnike koji predstavljaju općinsko poglavarstvo (Blažević, 2007: 265-295). Nakon Prvog svjetskog rata, raspadom Austro-Ugarske monarhije, Hrvatska se udružuje u Državu Slovenaca, Hrvata i Srba, na čijem čelu se nalazilo Narodno vijeće od 95 članova koje je svoje sjedište imalo u Zagrebu. Hrvatska je u kraljevini proživjela tri režima, Vidovdanski ustav 1921. godine, kraljevsku diktaturu 1929. godine, donošenje ustava pod diktaturom 1931. godine. Represivni aparat je bio monopoliziran. Problemi nove države bili su uzrokovani visokom stopom nepismenosti donositelja odluka (Blažević, 2007: 265-295). Na čelu hrvatske uprave za vrijeme Drugog svjetskog rata bila je vlada. Državna uprava imala je 12 ministarstava, a područje Nezavisne Države Hrvatske bilo je podijeljeno na 22 velike župe, 141 kotar, 19 kotarskih ispostava, 31 grad, 1005 općina i glavni grad Zagreb. Velika župa bila je jedinica državne uprave na čijem se čelu nalazio veliki župan kojega je imenovao poglavnik (Blažević, 2007: 265-295).

Uloga financijskih sredstava u svakodnevnom životu društvene zajednice biva sve važnija. Upravne organizacije troše sve više nacionalnog dohotka, što se odražava na cjelokupno gospodarstvo jedne zemlje. Upravne organizacije koriste materijalna dobra kako bi uspješno dosegnule svoj cilj, formiranje sustava ili unapređenje sustava organizacije. Preraspodjela financijskih sredstava ovisi o postignutoj razini socijalnog razvoja. Ukupna državna sredstva raspoređuju se pod nadzorom političke vlasti (Pusić, 2002: 260-275).

Upravni službenici su u početku bivani nagrađivani tako što ih se uzdržavalo na dvoru vladara kojem su služili, nakon čega se pojavljuje plaćanje u naturi. Naposljetku, dolazi do modernog plaćanja u novcu. Formiranje moderne uprave zasniva se na stvaranju novčarskog sustava, koji je označio prijelaz na plaćanje upravnih službenika u novcu. Takav prijelaz može imati negativne posljedice u ekonomski slabo razvijenim zemljama, gdje se pri prijelazu na moderni način plaćanja službenika u novcu i dalje očuvaju navike u vidu korupcije, primanje darova iz nekih prošlih sustava (Pusić, 2002: 260-275).

Stvaranjem države afirmira se nesporno najmoćnija sila na pojedinom području. Takva sila nikada nije pod jurisdikcijom čitavog građanstva, već unutar specifične grupe građana. Regulacijom državne sile ta specifična grupa ojačava i direktno stječe šansu za nadmoć nad ostalim pojedincima ili skupinama na tom području. Državna uprava kao vlast na sebe preuzima društvenu zadaću kontrole ponašanja ljudi u zajednici, korištenjem monopola fizičke sile (Pusić, 1985: 232-243).

U nastavku teksta rada, nakon opsežnog prikaza povijesnog konteksta razvoja državne uprave u Republici Hrvatskoj, daje se komparativni pregled razvoja državne uprave s osvrtom na upravljanje ljudskim potencijalima u Francuskoj, Njemačkoj te Austriji.

## **5. KOMPARATIVNI PREGLED ODABRANIH EUROPSKIH MODELA**

U pogledu francuske uprave, sve stvoreno za vrijeme Napoleona trajalo je do završetka Drugog svjetskog rata, odnosno do danas. Vrlo važan čimbenik za djelovanje uprave je trajnost. Uprava je dakle vlast, a sudstvo i pravo su sredstva kojima se uprava služi. Francusko sudstvo nije imalo dopadljivost i status kao što je to bio slučaj u anglo-američkom sustavu, pa se pojavio problem oko nedostatka kadra za sudsko zvanje (Kurtović, 1994: 237-250). Državni činovnici

u Francuskoj bili su u potpunosti svjesni značaja koje njihovi poslovi imaju za državu. Stvara se upravna aristokracija, zahtjeva se pravno uređenje vlastite struke, posebni parametri, profesionalno usavršavanje te napredovanje. Tako se stvarala neovisnost uprave, što je izazivalo sukob s politikom, koja je htjela zadržati pravo selekcije državnih činovnika, koji bi se mijenjali sa svakom promjenom vlade. Unatoč velikim promjenama u upravi, uzrokovane političkim izmjenama, uprava je postepeno stjecala stanovitu sigurnost, u vidu stegovne odgovornosti, zagarantirano unapređivanje unutar službe, koja postaje zasebna struka. Posao se dobiva putem natječaja, uređuje se postupak imenovanja, razrješenja, uređuje se upravna ljestvica napredovanja i dopušta se sindikalno djelovanje vladinim namještenicima. Uprava zbog svoje važnosti i značaja za državu postaje vrlo privlačna, stvarajući posebnu skupinu ljudi koji u njoj rade (Kurtović, 1994: 237-250).

Tijekom 2004. godine u Francuskoj započinje projekt plaćanja službenika prema izvršenju radnih zadataka. Sljedeći korak prema prilagodbi plaća učinjen je 2009. godine kada se uvodi gotovinski dodatak na plaću, temeljem radnog statusa i provođenju zadataka od strane činovnika. Godine 2002. uvodi se neizostavno ocjenjivanje državnih službenika, gdje nadređeni održavaju brifinge sa svojim podređenim službenicima i analiziraju njihov rad, postignuti učinak, dijagnosticiraju se eventualne komplikacije u izvršavanju zadaća, postavlja se plan za budući period, provode se dodatne edukacije službenika. Brifinzi se održavaju početkom svake godine (Lopižić, 2015: 129-131). Komparativnim pristupom utvrđuje se utjecaj francuske uprave na hrvatske krajeve do današnjega dana, a koji započinje okupacijom Ilirskih pokrajina početkom 19. stoljeća (Kapitanović, 1994: 135-156).

Najznačajnije reforme financijskog sustava javne uprave unutar Europske unije sprovela je Njemačka. Ideja se pojavila odmah nakon ujedinjenja, a započela je sredinom 2000-te godine. Sveobuhvatne reforme dovele su do značajnih promjena po pitanju decentralizacije, orijentacije prema korisnicima, statusa građanin-korisnik, većeg sudjelovanja građana, transparentnosti u trošenju financijskih sredstava. Unatoč reformama i dalje je bila prisutna stroga legalistička kultura te hijerarhijsko-centralizirana kontrola. Financijske i računovodstvene reforme omogućile su temeljite promjene unutar sustava. Novim financijskim konceptom postiže se kontrola javne uprave koja je usmjerena na rezultate, gdje se kroz proračun pruža realističnije i transparentnije financijske informacije utemeljene na potrošnji resursa, a ne samo na temelju rashoda (Siegel, Proeller, 2021: 393-410).

Analizirajući njemačku javnu upravu, dolazi se do zaključka kako financijska neovisnost ovisi o tome radi li se o saveznom zemljama ili o jedinicama lokalne samouprave. Financijski prihodi lokalnih jedinica nisu značajni, što limitira njihovo djelovanje, dok su prihodi saveznih zemalja iznimno visoki. Državna revizija (Rechnungshöfe) zadužena je za nadzor financija javne uprave Njemačke (Manojlović, 2015: 141-175).

Po pitanju nematerijalnih dobara i financijskih ušteda unutar javne uprave, Republika Austrija je europski predvodnik. Od 2000. godine provodi modernizaciju i digitalizaciju uprave, što omogućava elektroničku dostupnost uslugama uprave. Na administrativna pitanja građani mogu dobiti odgovor putem interneta. Sustav e-vlada može se koristiti 24 satna dnevno, upravni postupci se provode u cijelosti preko interneta. Helo.gv.at – internetski portal koji vodi austrijske građane kroz upravne postupke, ocjenjen je za najbolji informativni portal na

njemačkom jeziku 2006. godine. Klasično pohranjivanje dokumentacije zamijenjeno je elektroničkim sustavom pohrane informacija. Svaki pisani zahtjev prebacuje se u digitalni oblik, omogućuje se detaljan pregled tijeka upravnog postupka. Zahvaljujući elektroničkoj dostavi, koja je uvedena 2004. godine, austrijskih građani mogu podnijeti zahtjev putem interneta. Nakon provedenog postupka slijedi dostava na kućnu adresu (Wimmer, 2007: 635-657).

## 6. ZAKLJUČAK

Javna uprava predstavlja organizirani sustav upravljanja koji se zasniva na autoritetu putem kojeg se ograničava nečija samovolja ili opće bezakonje. Razni oblici upravnih sustava postoje od vremena prvih ljudi. Složeni povijesni procesi imali su utjecaj na formiranje upravnih organizacija u različitim državama. Svrha upravnog sustava je opstojnost uz ostvarivanje vanjskih ciljeva. Najznačajnije odredbe sadržane su u Ustavu i zakonima, dok se temeljem javnih dokumenata određuje nacionalna politika kao što su strategije, planovi i programi. Nakon rješavanja egzistencijalnih pitanja, Republika Hrvatska intenzivira usklađivanje svog zakonodavstva s jedinstvenom europskom pravnom stečevinom. Reforme su se odnosile na javnu službu i upravno pravo, upravljanje i kontrolu javnih rashoda, oblikovanje javnih politika i koordinaciju, demokraciju te vladavinu prava, sustav javnog integriteta te javnu nabavu. Republika Hrvatska označila je javnu upravu strateški važnim područjem čija modernizacija osigurava kvalitetniji ekonomski status svih njezinih građana. U relativno kratkom roku Republika Hrvatska uspjela je dostići države koje su puno duže članice europske obitelji te raspolažu s kvalitetnim sustavom elektroničke uprave. Dokaz tomu su usluge javne uprave, koje građani Republike Hrvatske imaju na raspolaganju, baš kao i građani Austrije, Njemačke ili Francuske. Građani svoje mišljenje o politici formiraju temeljem osobnih iskustava s javnom upravom. Državna uprava jedan je od triju ključnih segmenata javne uprave. S obzirom na to, ljudskim potencijalima pridaje se velika važnost u smislu pružanja mogućnosti razvoja službeničkog sustava općenito. Prema mišljenju autora, prijedlozi za razvoj državne uprave općenito s osvrtnom na ljudske potencijale *de lege ferenda*, bili bi:

1. donošenje strateških dokumenata kao i pravnih propisa te usklađivanje istih s europskim trendovima razvoja službeničkog sustava,
2. postavljanje adekvatnog klasifikacijskog okvira za službenike na svim razinama,
3. usklađivanje plaća u javnom i privatnom sektoru s obzirom na vrijednosti samih službenika – uvođenje jedinstvenog platnog sustava za sve službenike – na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini, službenike zaposlene u javnim službama,
4. pružanje mogućnosti napredovanja na temelju ostvarenih ocjena, s time da ocjenjivački model mora biti pravedan, objektivan i transparentan,
5. uvođenje motivacijskih faktora, onih materijalnih kao i nematerijalnih prilikom obavljanja određenih zadataka (plaća, bonusa, nagrada, stručnih usavršavanja, seminara i sl.),
6. jačanje službeničkog zakonodavstva kroz profesionalizaciju i depolitizaciju službe.

Navedeni prijedlozi idu u korist stvaranju učinkovitog službeničkog sustava koji će se bazirati na tradicionalnim i menadžerskim vrijednostima, vrijednostima koji će javnu upravu učiniti modernom, otvorenom i transparentnom.

## LITERATURA

1. Blažević, R. (2007), Upravna znanost, Rijeka: Pravni fakultet Rijeka.
2. Dujmović Bocka, J., Beniković, S. (2021), "Ljudski potencijali i organizacija rada Carinske uprave Republike Hrvatske za vrijeme trajanja pandemije COVID-19", U: Zbornik radova "Razvoj javne uprave", Vukovar: Veleučilište "Lavoslav Ružička", 83-92.
3. Ivanišević, S., Kregar, J., Pavić, Ž., Šeparović, I. P., Petković, S., Pusić, E., Ramljak, M., Šimonović, I. (1986), Uprava i društvo, Zagreb: Institut za društvena istraživanja Sveučilišta u Zagrebu, 335-350.
4. Kapitanović, V. (1994), „Hrvatska crkva pod francuskom vlašću“, Croatica Christiana periodica, Vol. 18 No. 33, 135-156.
5. Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Novak, G. L. (2021), Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
6. Koprić, I. (2013), Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 82-98.
7. Kurtović, Š. (1994), Opća povijest prava i države, Zagreb: Pravni fakultet Zagreb.
8. Lopižić I. (2015), „Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava“, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 15 No. 1, 129-131.
9. Manojlović, R. (2015), „Javna uprava i politički sustav Savezne Republike Njemačke: modernizacija kroz očuvanje tradicije“, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 15, No. 1, 141-174.
10. Marčetić, G. (2007), Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, Zagreb: Suvremena javna uprava.
11. Nacionalna strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027.godine, URL: [https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022\\_2027.pdf](https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf) (25.3.2023.).
12. Pusić, E. (2002), Nauka o upravi, Zagreb: Školska knjiga.
13. Pusić, E. (1985), Upravni sistemi, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
14. Ratković, K. (2010), „Razvoj sustava ocjenjivanja državnih službenika u Hrvatskoj“, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 10, No. 1, 16-19.
15. Siegel, J., Proeller, I. (2021), Public Management Reforms in Germany: New Steering Model and Financial Management Reforms, Public Administration in Germany, Birmingham, United Kingdom, 393–410.
16. Zakon o državnim službenicima, Narodne novine broj 92/2005, 140/2005, 142/2006, 77/2007, 107/2007, 27/2008, 34/2011, 49/2011, 150/2011, 34/2012, 49/2012, 37/2013, 38/2013, 01/2015, 138/2015, 61/2017, 70/2019, 98/2019, 141/2022.
17. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine broj 66/2019.
18. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, Narodne novine broj 85/2020, 21/2023.
19. Wimmer, N. (2007), „Reform of Public Administration in Austria Activities and Perspectives“, Hrvatska i komparativna javna uprava Vol. 7, No. 3, 635-657.



## UPRAVNI SPOROVI U MAĐARSKOJ

### ADMINISTRATIVE LITIGATION IN HUNGARY

**Prof. Dr. Fábián Adrián (LL. M.) PhD**

University of Pécs, Faculty of Law

e-mail: [fabian.adrian@ajk.pte.hu](mailto:fabian.adrian@ajk.pte.hu)

#### **Sažetak**

Upravni sporovi i upravno sudstvo pripadaju temeljnim elementima vladavine prava. Ovo bitno pravno (ustavno) jamstvo treba ispuniti barem dvije glavne funkcije: tzv. objektivnu i subjektivnu zaštitu prava. Godine 2018. u Mađarskoj je donesen novi zakon koji reformira i modernizira organizaciju i postupak upravnih sporova, kako bi se istaknula i povećala učinkovitost zaštite prava u oba smisla. Novi zakon usredotočuje se na definiciju „upravnog pravnog spora“, koji postaje glavni pravni institut proceduralne strane upravnih sporova. Cilj mog doprinosa je predstaviti glavne karakteristike mađarskog upravnog pravosuđa prema pravnoj regulativi, provjeriti može li osigurati zaštitu prava kako se očekuje te ukazati na slabosti sustava u vezi s organizacijom upravnog pravosuđa u Mađarskoj.

**Ključne riječi:** *upravni sporovi, zaštita prava, upravni pravni spor.*

#### **Abstract**

Administrative litigation and administrative justice belong to the fundamental elements of the rule of law. This essential legal (constitutional) guarantee has to fulfil two main functions at least: so-called objective and subjective rights protection. In 2018 a new Act of Parliament was adopted in Hungary, to reform and modernize the organization and procedure of administrative litigation, to highlight and to increase the efficiency of rights protection in both senses. The new Act is focused on the definition of the „administrative legal dispute“, which became the major legal institution of the procedural side of administrative litigation. The goal of my contribution is to present the main characteristics of the Hungarian administrative justice along the legal regulation, whether can it secure the protection of the rights, as wished, and demonstrate the weak points of the system, regarding the organization of the administrative judiciary of Hungary.

**Keywords:** *administrative litigation, rights protection, administrative legal dispute.*

## 1. INTRODUCTION

The form of supervision of administrative acts (mainly decisions) by courts is a fundamental element of rule of law. The system and content of administrative litigation (administrative justice) show quite different realizations<sup>1</sup>, but the point is pretty much the same: the review of administrative activities (acts) from the side of legality.<sup>2</sup>

The administrative litigation's (theoretical) importance is indisputable. Its original concept can be pointed out in Montesquieu's Spirit of the Laws<sup>3</sup>, it has a strong connection to the rule of law's concept, because of the principle of legality of public administration, furthermore, the judicial „tutelage" over public administration is a major limitation of executive bodies' power, furthermore, it provides the possibility for the individual to seek for independent right protection and to represent their aspects<sup>4</sup>. And last, but not least administrative litigation is a legal institution with more than a hundred years of tradition, even in Hungary.

„Among the legal guarantees of the legality of public administration, the judicial process is the primary one.”<sup>5</sup>- the Professor of Administrative Law of the University of Pécs, LAJOS SZAMEL in the year 1957, when the administrative justice's jurisdiction in Hungary was nearly virtual.

On the other hand, this theoretical importance cannot be justified with statistics. In Hungary, nowadays the administrative bodies issue more than 10 million administrative acts per year, but only 20.000 administrative lawsuits proceed before courts of justice per year.

That means only a small fraction of the administrative acts “land” before the Hungarian courts and only 2 % (appr. 20.000 cases) of the cases belong to administrative litigation. These numbers show it is not a coincidence that appr. only 80 of the 2.000 Hungarian judges function as “administrative judges”.<sup>6</sup>

However, I fully agree with this statement: “It is sometimes said that judicial review is a relatively minor aspect of administrative law because only a very small proportion of administrative acts are reviewed by the courts. In a sense, this is true and important, but in another sense, it is irrelevant to our purposes. Judicial review, however seldom involved, casts a long shadow, both before and after it. Its significance cannot, therefore, be measured by statistical analysis alone.”<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> See Toldi, Ferenc: A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata. Akadémiai Kiadó, Budapest 1988, pp. 18-38.

<sup>2</sup> Varga, Zs. András – Csink, Lóránt: Az alapjogvédelem intézményrendszere. In A magyar közjog alapintézményei. Csink, Lóránt – Schanda, Balázs – Varga, Zs. András (ed.) Pázmány Press, Budapest 2020. p. 933.

<sup>3</sup> Montesquieu, Charles: A törvények szelleméről. Kriterion, Bukarest 1987. p. 160.

<sup>4</sup> Simon, Herbert A. – Smithburg, Donald W. – Thompson, Victor A.: Public Administration. Alfred A. Knopf, New York 1962. p. 520

<sup>5</sup> Szamel, Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1957. p. 197.

<sup>6</sup> <https://birosag.hu/birosagokrol/statisztikai-adatok/ugyforgalmi-adatok> (13.03.2023.)

<sup>7</sup> Jaffe, Louis L. – Nathanson, Nathaniel L.: Administrative Law. Little, Brown and Co. Boston 1968. p. 31.

## 2. MAIN LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE LITIGATION IN HUNGARY

### 2.1. Fundamental Law, Act on the Organization and Administration of the Courts, and Act on General Public Administration Procedures

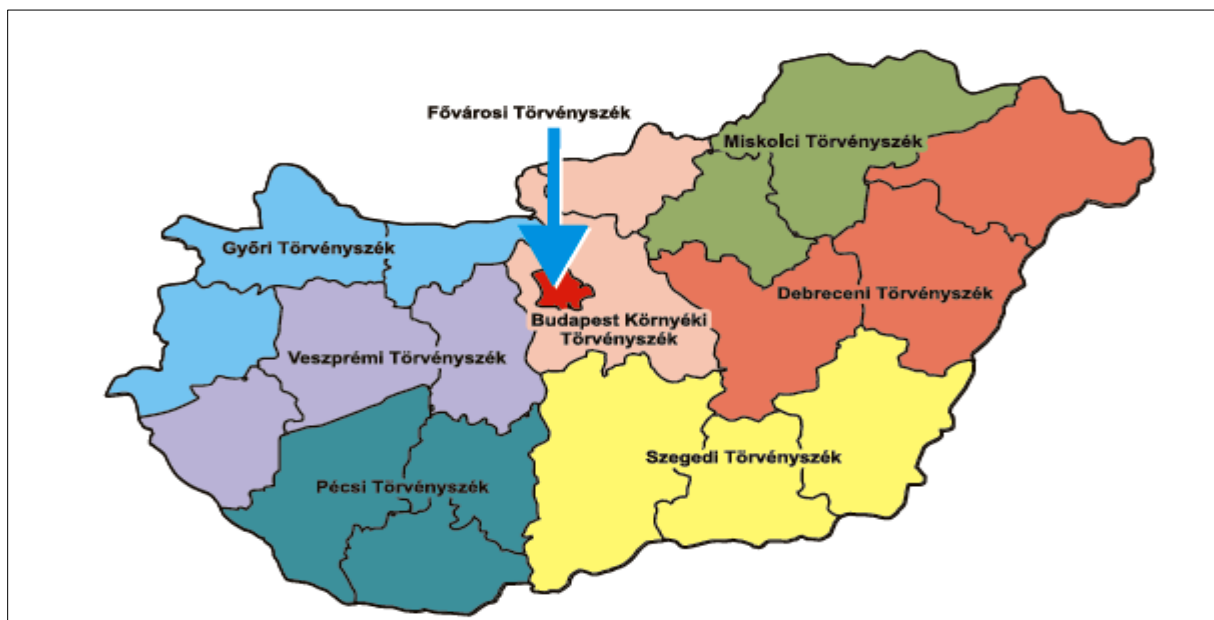
According to the Art. XXVIII. (7) of the Fundamental Law of Hungary: “Everyone shall have the right to seek remedy against judicial, administrative, or other official decisions, which infringe upon his or her rights or legitimate interests.”

In Hungary – Fundamental Law says - The courts shall hear and determine criminal cases, private law disputes, decide cases of the legality of administrative decisions, whether a municipal decree is contrary to another legislation, including the annulment thereof, and cases in connection with a municipal government's failure to fulfil its statutory legislation obligation, and other cases provided for by law.<sup>8</sup>

According to the Art. 21. (6) of the Act CLXI of 2011 on the Organization and Administration of the Courts “in administrative disputes cases falling within general court jurisdiction shall be heard in the first instance by county courts with administrative college in the area of jurisdiction defined by law.”

In the Hungarian judicial system, the county courts of justice are the general second-instance courts. only 8 of the 20 county courts operate with an “administrative college”, a board of “administrative judges”.

Figure 1. 8 county courts (“törvényszék”) with administrative college and cities where they are located (source: <https://kanizsaujsag.hu/sites/all/files/docs/2051653828.pdf>)



<sup>8</sup> Fundamental Law of Hungary Art. 15. (2)

According to the Act CL of 2016 on General Public Administration Procedures, there are two forms of “redress procedures available upon request”: administrative actions and appeal procedures.

Except for administrative procedural decisions which cannot be challenged by separate remedies, clients (parties) may launch an administrative lawsuit against the final decisions. If the decision can be appealed, an administrative action may be brought if either of the entitled parties filed an appeal and the appeal has already been determined.

Summarized, the administrative procedural conditions of an administrative lawsuit are the followings:

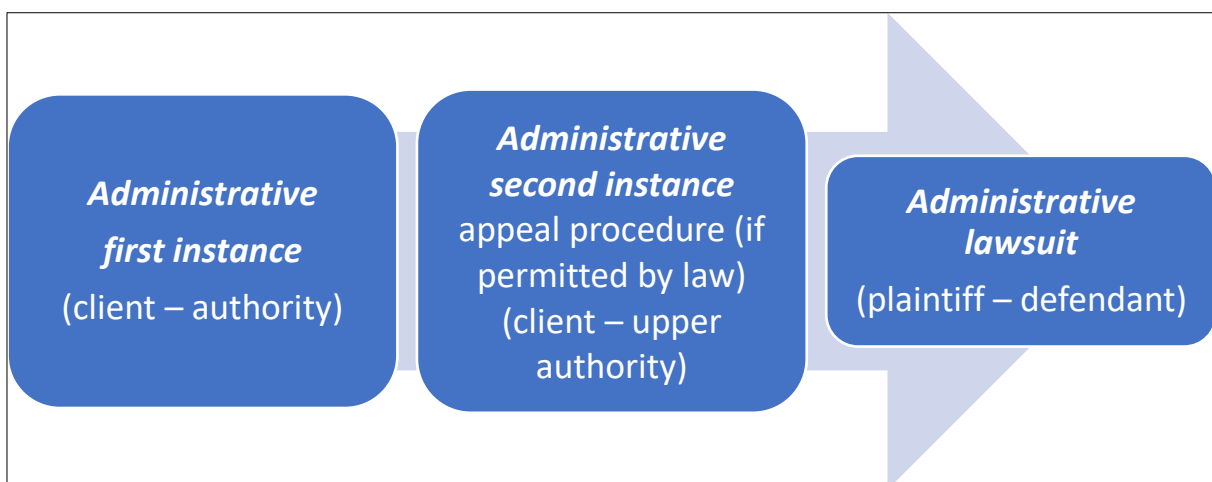
- a) administrative authority
- b) client(s)/parties;
- c) final decision;
- d) appeal procedure (if an appeal is permitted by law against the final decision).

To the last point, in Hungary, the so-called district offices (“járási hivatal”) issue the most administrative acts among the authorities, the number of acts issued by them in 2018 was more than 27,000,000, for which - after an appeal - about 5,400 administrative lawsuits were initiated by parties.

On the 1<sup>st</sup> of January 2020, the Act on General Public Administration Procedures was modified in such a way that the right of appeal against the administrative acts of the district offices ceased, and the only remedy remained the administrative lawsuit.

The result of the modification was that the district offices in 2020 approx. 18,000,000 acts issued, due to which - without appeal - approx. 700 administrative lawsuits were initiated. So, it may well be that the imposition of an appeal from the procedure did not result in an increase in the number of administrative lawsuits, but in 2021, the number of administrative lawsuits in these cases nearly doubled.<sup>9</sup>

Figure 2. Structure of remedies against administrative acts in Hungary (own edition)



<sup>9</sup> Kis, Krisztián: A közigazgatási jogorvoslati rendszer átalakítása: hangsúlyeltolódások. In Jogászegyleti értekezések. Bodzási, Balázs (ed.) Magyar Jogász Egylet, Budapest 2022. pp. 168-169.

## 2.2. Act on Administrative Litigation

The Act I of 2017 on the Code of Administrative Litigation entered into force on the 1<sup>st</sup> of January 2018. For the first time in Hungary, administrative litigation is regulated by an independent law code. The Act shows basically the structure of the Civil Procedure Code but contains several unique rules. In particular, the rules for ordinary and extraordinary legal remedies against the court's decision have changed compared to the previous regulation.<sup>10</sup>

According to the Act I of 2017 on the Code of Administrative Litigation, the duty of the court is in the framework of administrative litigation to provide efficient legal protection by its procedure against the violation of law realized through administrative activity, in the case of a grounded petition filed for these purposes. The court judges the administrative dispute in fair, concentrated, and cost-effective proceedings.

The court judges the administrative dispute within the frameworks of the petition of claim, the applications, and the legal statements submitted by the parties. In the cases permitted by law, the court may order an examination or taking of evidence *ex officio*.<sup>11</sup>

The subject of the administrative dispute is

- a) the lawfulness of
- b) the act of the administrative body
- c) regulated by administrative law,
- d) resulting in changing the legal position of the subject-at-law affected by such an act,
- e) or the omission of such an act.<sup>12</sup>

The disputed act may be the subject of an administrative dispute, if the rights for remedy (appeal) in administrative proceedings provided by law have been used by any party directly affected by the administrative act, against the disputed activity.

An administrative act is

- a) the individual decision
- b) provisions of general effect to be applied in the individual case (for example internal regulation);
- c) the administrative contract;
- d) acts relating to civil service in public administration.<sup>13</sup>

No administrative act, according to this Act, so cannot be the object of administrative legal dispute:

- a) acts concerning government activity, in particular national defence, alien administration, and foreign affairs,
- b) an administrative act serving to realize an administrative act,

---

<sup>10</sup> Papp, Dorottya: A Kp. hatályosulásának egyes kérdései a gyakorlatban – a felülvizsgálati eljárás szemszögéből. In *Jogászegyleti értekezések*. Bodzási, Balázs (ed.) Magyar Jogász Egylet, Budapest 2022. p. 189.

<sup>11</sup> Act I of 2017 on the Code of Administrative Litigation 2. §

<sup>12</sup> Act I of 2017 on the Code of Administrative Litigation 4. § (1)

<sup>13</sup> Act I of 2017 on the Code of Administrative Litigation 4. § (3)

- c) acts between parties that are in control or governance legal relationship with each other;
- d) country legal norms.<sup>14</sup>

The court adjudges administrative disputes in an administrative lawsuit. Court proceedings in administrative cases:

- a) county court of justice operating with an administrative college;
- b) the Curia in the cases stipulated by the law.

Any person who can accrue rights and obligations under the rules of civil law or administrative law and any administrative body that has an independent administrative scope of duties and powers is considered to have the capacity to be a party in legal proceedings.

A person may act personally or by counsel if having the competency in legal proceedings by the rules of the code of civil procedure or was allowed to act personally in the procedure.<sup>15</sup>

The plaintiff:

- a) any person whose rights or lawful interests are directly affected by the administrative activity,
- b) the public prosecutor's office or the body exercising regulatory supervision or legal control,
- c) any administrative body if its competence is affected by the administrative activity,
- d) any non-governmental organization if its activity is to protect any fundamental right or enforce any public interest in a geographical territory affected by the administrative act,
- e) Integrity Authority.<sup>16</sup>

The action shall be instituted against the administrative body that realized the administrative activity constituting the subject of the legal dispute. In the case of any act adopted in several-instance administrative proceedings, the party realizing the administrative act shall be the administrative body that proceeded in the last instance. Actions related to civil service legal relations shall be instituted against the employer organization.<sup>17</sup>

The action's main content:

- a) the court of competence,
- b) the plaintiff's data,
- c) the defendant's data,
- d) the data suitable and necessary for identifying the disputed administrative action,
- e) the data from which the competence and jurisdiction of the court can be established,
- f) the legal injury caused by the administrative activity,
- g) the circumstances invoked as the basis of the claim,
- h) the evidence supporting the claim,
- i) a plea for a court decision.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Act I of 2017 on the Code of Administrative Litigation 4. § (4)

<sup>15</sup> Act I of 2017 on the Code of Administrative Litigation 16. § (1), (2)

<sup>16</sup> Act I of 2017 on the Code of Administrative Litigation 17. §

<sup>17</sup> Act I of 2017 on the Code of Administrative Litigation 18. §

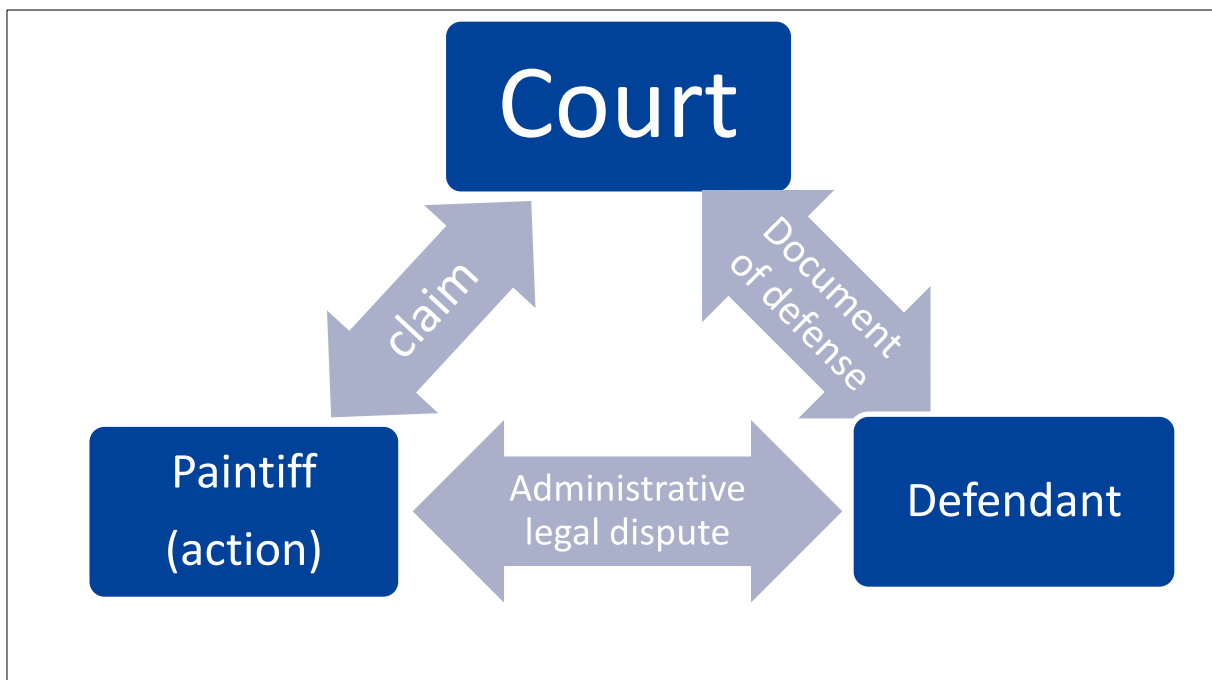
<sup>18</sup> Act I of 2017 on the Code of Administrative Litigation 37. §

The plaintiff's possible requests in the action:

- a) abrogation, annulment or modification of the administrative act,
- b) declaration of omission of the administrative act,
- c) prohibition of realization of the administrative act,
- d) obligation to fulfil the duty arising from administrative legal relations,
- e) obligation to reimburse the damage or pay the damages for pain and suffering caused concerning an administrative contract legal relation or civil service legal relation,
- f) declaration of the fact of legal injury brought about by the administrative activity or ascertainment of other facts essential in terms of the administrative legal relation.<sup>19</sup>

The document of defence is a statement made on the content of the statement of claim, which is aimed at rejecting the statement of claim or containing an issuable defence. In the document of defence, the defendant shall describe the circumstances invoked as the basis thereof and a description of the evidence supporting them. The defendant shall submit the document of defence simultaneously with forwarding the statement of claim and the documents of the case.<sup>20</sup>

Figure 3. Structure of the administrative lawsuit in Hungary (own edition)



The court rejects the action:

- a) the case is out of the jurisdiction of any Hungarian court,
- b) another court or authority has the competence to adjudge the petition of claim, or another court has jurisdiction to the action, but the rules of change of venue may not be applied due to lack of the necessary information,
- c) the action is brought by a person other than the one authorized by law,

<sup>19</sup> Act I of 2017 on the Code of Administrative Litigation 38. § (1)

<sup>20</sup> Act I of 2017 on the Code of Administrative Litigation 42. §

- d) the plaintiff disputes the lawfulness of an administrative activity the examination of which is precluded by law,
- e) another action between the parties for the examination of the lawfulness of the same administrative activity is already in progress before the same court or another court proceeding in another administrative case,
- f) the judgment adopted concerning the lawfulness of the disputed administrative activity on the same legal basis has already become definitive,
- g) the party is lacking the legal capacity to sue, or the party's statutory representative was ignored, and this situation is not remedied even during the deadline set,
- h) the plaintiff fails to observe the time limit for filing an action and does not present an application for continuation with justification, or the court refuses a such application,
- i) the plaintiff fails to resubmit the statement of claim within the deadline available for performing the notice for remedy of deficiencies or the resubmitted statement of claim is still incomplete and thereby it is not possible to assess the statement of claim,
- j) the party fails to specify the legal injury caused by the administrative activity within the deadline for filing for action,
- k) the plaintiff or the legal representative obliged to electronic administration of matters submitted in a manner other than electronically or submitted electronically but not in the manner stipulated by legal regulations,
- l) the plaintiff maintaining contact electronically submitted it not in the manner stipulated by legal regulations.<sup>21</sup>

If none of the parties requested a hearing and the court does not consider it necessary either, the court shall decide the case on the merits without a formal hearing. Holding a hearing may be requested by the plaintiff in the statement of claim, and by the defendant in the document of defence.<sup>22</sup>

If the defendant acknowledges the claim as fully grounded before the first hearing, or the administrative act has any essential deficiency regarding formal requirements owing to which it shall be considered as non-existing, the court may decide the case without a formal hearing.<sup>23</sup>

The court shall examine the lawfulness of the administrative activity within the limits of the petition of the claim. The court shall reject the claim if

- a) the claim is groundless,
- b) the direct injury to the plaintiff's rights or lawful interests cannot be declared,
- c) violation of procedural rules occurred that did not have any material impact on adjudging the case on the merits.

If the court declares the legal injury

- a) it shall alter, annul or abrogate the administrative act, or exclude the application of a provision of general effect in the matter,

---

<sup>21</sup> Act I of 2017 on the Code of Administrative Litigation 48. §

<sup>22</sup> Act I of 2017 on the Code of Administrative Litigation 77. § (1), (2)

<sup>23</sup> Act I of 2017 on the Code of Administrative Litigation 77. § (3)



- b) if necessary, in addition to annulling or abrogating the administrative act or exclusion of the application of a provision of general effect in the matter, it shall order the administrative body to conduct new proceedings,
- c) it shall condemn the administrative body.<sup>24</sup>

The court may reverse the unlawful administrative act if

- a) the *nature of the case* allows it,
- b) the *facts are properly clarified* and based on the information available the legal dispute can be *finally decided*, and
- c) an administrative act was realized in several-instance proceedings, or
- d) reversal is *allowed by law* in the case of an administrative act realized in single-instance proceedings.<sup>25</sup>

If *allowed by law*, judgments of the first instance may be appealed by the party or the person concerned by referring to a violation of law or derogation in legal issues from the decision of the Curia.<sup>26</sup>

### 3. CONCLUSIONS

Administrative litigation, judicial review, judicial control, administrative justice, however, we name it, is the territory of pure legal aspects: "Judges are not experts in the field, and are not part of the either political branch of the government."<sup>27</sup>

The main function of administrative litigation is legal protection. Legal protection can mean objective and subjective legal protection. Objective legal protection is an abstract function, in such cases, the administrative court ensures the rule of law, including the legality of public administration. Subjective legal protection is concrete legal protection (right protection): it redresses the legal injury suffered by the legal entity.<sup>28</sup>

The most important guarantee of legal protection is that if the court decides on the legality of an administrative action, it has closed the case and its decision is binding on the public administration.<sup>29</sup>

The Act I of 2017 on the Code of Administrative Litigation is dominated by subjective legal protection: almost all stages of the procedure are based on the plaintiff's request. The key to objective legal protection is ex officio activities by the court, but the Act provides only very few possibilities for this.

The Code's starting point is the enforcement and validation of subjective legal protection, linked to this principle of binding to the application. Compared to this, the requirement (possibility) of objective legal protection appears in the law only as a "background principle",

<sup>24</sup> Act I of 2017 on the Code of Administrative Litigation 88. §

<sup>25</sup> Act I of 2017 on the Code of Administrative Litigation 90. § (1)

<sup>26</sup> Act I of 2017 on the Code of Administrative Litigation 115. §

<sup>27</sup> Funk, William F. – Shapiro, Sidney A. – Weaver, Russel L.: Administrative Procedure and Practice. Thomson, West 2006. p. 148.

<sup>28</sup> Patyi, András: A magyar közigazgatási bírászkodás elmélete és története. Dialóg Campus, Budapest 2019. p. 294.

<sup>29</sup> Varga, Zs. András: A közigazgatás kontroljának jogi eszközei. Dialóg Campus, Budapest 2018. p. 117.

in an abstract form, through the interpretation of the detailed rules, and the principle of officiality (naturally also secondarily) connected to it.<sup>30</sup>

## LITERATURE

1. Fábrián, Adrián: Közigazgatási bíráskodás Magyarországon – a hatékony jogvédelem szempontjából. In Az igazságszolgáltatással kapcsolatos folyamatok alakulása az elmúlt években. Tilk, Péter – Fekete, Kristóf B. (ed.) PTE ÁJK, Pécs 2020. pp. 106-119.
2. Funk, William F. – Shapiro, Sidney A. – Weaver, Russel L.: Administrative Procedure and Practice. Thomson, West 2006.
3. Jaffe, Louis L. – Nathanson, Nathaniel L.: Administrative Law. Little, Brown and Co. Boston 1968.
4. Kis, Krisztián: A közigazgatási jogorvoslati rendszer átalakítása: hangsúlyeltolódások. In Jogászegyleti értekezések. Bodzási, Balázs (ed.) Magyar Jogász Egylet, Budapest 2022. pp. 164-189.
5. Montesquieu, Charles: A törvények szelleméről. Kriterion, Bukarest 1987.
6. Papp, Dorottya: A Kp. hatályosulásának egyes kérdései a gyakorlatban – a felülvizsgálati eljárás szemszögéből. In Jogászegyleti értekezések. Bodzási, Balázs (ed.) Magyar Jogász Egylet, Budapest 2022. pp. 189-216.
7. Patyi, András: A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története. Dialóg Campus, Budapest 2019.
8. Simon, Herbert A. – Smithburg, Donald W. – Thompson, Victor A.: Public Administration. Alfred A. Knopf, New York 1962.
9. Szamel, Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1957.
10. Toldi, Ferenc: A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata. Akadémiai Kiadó, Budapest 1988.
11. Varga, Zs. András – Csink, Lóránt: Az alapjogvédelem intézményrendszere. In A magyar közjog alapintézményei. Csink, Lóránt – Schanda, Balázs – Varga, Zs. András (ed.) Pázmány Press, Budapest 2020. pp. 919-956.
12. Varga, Zs. András: A közigazgatás kontroljának jogi eszközei. Dialóg Campus, Budapest 2018.

---

<sup>30</sup> Fábrián, Adrián: Közigazgatási bíráskodás Magyarországon – a hatékony jogvédelem szempontjából. In Az igazságszolgáltatással kapcsolatos folyamatok alakulása az elmúlt években. Tilk, Péter – Fekete, Kristóf B. (ed.) PTE, Pécs 2020. p. 110.

## POREZ NA PROMET NEKRETNINA U HRVATSKOJ: PLEDOAJE ZA NJEGOVO UKIDANJE ILI PREOBLIKOVANJE U „LOKALNI POREZ“

### REAL ESTATE TRANSFER TAX IN CROATIA: A PLEA FOR ITS ABOLITION OR TRANSFORMATION INTO A GENUINE „LOCAL TAX“

**doc. dr. sc. Stjepan Gadžo**

Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet

e-mail: [stjepan.gadzo@pravri.uniri.hr](mailto:stjepan.gadzo@pravri.uniri.hr)

#### **Sažetak**

Porez na promet nekretnina (PPN) dio je hrvatskog poreznog sustava sve od 1990. godine. Najvažnije izmjene u pogledu PPN-a poduzete u sklopu tzv. porezne reforme (2016-2020. godine) odnose se na ukidanje oslobođenja za stjecanje nekretnine u svrhu rješavanja stambenog pitanja, kao i na postupno smanjenje porezne stope s 5% na sadašnjih 3%. Uzimajući u obzir kako je aktualna vlast najavila i potpuno ukidanje ovog poreza, u ovom se radu preispituju njegove porezno-političke osnove. Polazeći od nalaza ekonomske znanosti kako PPN znatno iskrivljuje odluke subjekata na tržištu, predlažu se dvije alternativne reformske mjere. Tako bi domaći bi zakonodavac mogao, po uzoru na recentni primjer Češke, potpuno ukinuti PPN, u prilog čega postoje ozbiljni argumenti i ekonomske i pravne naravi. Alternativno, PPN je moguće se preoblikovati u „čisti lokalni porez“, što podrazumijeva davanje određenih normativnih ovlasti lokalnim jedinicama.

**Ključne riječi:** *porez na promet nekretnina, porezna reforma, načela oporezivanja, porezna politika, financijsko izravnanje.*

#### **Abstract**

Real estate transfer tax (RETT) has been part of the Croatian tax system since 1990. The most important changes regarding the tax on real estate transactions undertaken as part of the so-called comprehensive tax reform (2016-2020) relate to the abolition of the exemption for “first-time buyers”, as well as the gradual reduction of the tax rate from 5% to the current 3%. Considering that the current government has published its intention to fully abolish RETT, this paper examines its policy dimension. Starting from the economic findings that RETT significantly distorts the decisions of market actors, two alternative reform measures are proposed. First, the domestic legislator could, following the recent example of the Czech Republic, fully abolish RETT. Alternatively, RETT may be transformed into a “pure local tax”, which implies giving expansive regulatory powers to local units.

**Keywords:** *real estate transfer tax, tax reform, principles of taxation, tax policy, fiscal federalism.*

#### **1. UVOD**

Porez na promet nekretnina (dalje: PPN) može se označiti konstantom hrvatskog poreznog sustava. Iako normativni okvir ovog poreznog oblika trpi značajne promjene od donošenja prvog Zakona o porezu na promet nekretnina u prosincu 1990. (NN 53/90.) sve do njegove

aktualne inačice koja je na snagu stupila 01. siječnja 2017. godine (Zakon o porezu na promet nekretnina, NN 115/2016, 106/2018; dalje: ZPPN/16), u domaćoj znanstvenoj i stručnoj javnosti gotovo potpuno izostaju rasprave o opravdanju njegova ubiranja. Riječju, pažnja većine autora usmjerena je na praktičnu primjenu i tumačenje mjerodavnih zakonskih odredbi, bez upuštanja u analize porezno-političkog predznaka (v. npr. Mijatović, 2019). Glede PPN-a domaći porezni stručnjaci kao da se drže postulata klasične škole javnih financija o „starim porezima kao dobrim porezima“ (Kesner-Škreb, 2007: 1).<sup>1</sup> S obzirom da se značaj argumenata historijske naravi u prilog postojanja i opstanka nekog poreza ne smije podcijeniti (Jelčić et al., 2008: 264-265), korisno je primijetiti da je na području današnje Hrvatske porezni oblik sličan današnjem PPN-u postojao još u vrijeme austrougarske vladavine, pod nazivom *biljegovina* (Radić, 1908: 122-125), te da izravni prethodnik PPN-a predstavlja *porez na promet nekretnina i prava*, uveden 1985. godine u SFRJ, temeljem tzv. međurepubličkog dogovora (Jelčić i Bejaković, 2012: 114).

U okviru tzv. sveobuhvatne porezne reforme provedene u razdoblju 2016-2020. godine najvažnije izmjene u pogledu PPN-a odnose se na ukidanje oslobođenja za stjecanje nekretnine u svrhu rješavanja stambenog pitanja, ali i na postupno smanjenje porezne stope s 5% na trenutno važećih 3%. Štoviše, u izbornom programu za posljednje parlamentarne izbore (srpanj 2020.) trenutno vladajuće Hrvatske demokratske zajednice (HDZ) kao jedan od prioriteta na području porezne politike ističe se upravo ukidanje PPN-a (HDZ, 2020: 38). Naznačeni trend smanjenja poreznog opterećenja PPN-om, uz najavu njegova ukidanja, predstavlja neposredni povod za pisanje ovog rada.

Cilj je rada preispitati porezno-političke temelje za postojanje PPN-a u hrvatskom poreznom sustavu. Preciznije, polazeći od općeprihvaćenih načela porezne politike (ekonomska učinkovitost, pravednost, jednostavnost i administrativna provedivost, i dr.), u ovom se radu pokušava dati odgovor na pitanje u kojem smjeru, i na koji način, treba reformirati oporezivanje prometa nekretnina u Hrvatskoj. Pri tome se u obzir uzimaju i iskustva drugih država, posebno onih država članica Europske unije (dalje: EU) koje su u posljednjim godinama poduzele reformske korake u vezi PPN-a.

Rad je podijeljen u pet glavnih dijelova. Nakon uvoda, u drugom se poglavlju izlažu glavna obilježja PPN-a u hrvatskom poreznom sustavu *de lege lata*. U trećem se poglavlju razlažu porezno-politički aspekti PPN-a iz ugla financijske znanosti. Pri tome se ocrtavaju glavne prednosti i nedostaci ovog poreznog oblika u smislu „klasičnih“ načela oporezivanja (pravednost, učinkovitost, jednostavnost i administrativna provedivost). U četvrtom se poglavlju najprije ukazuje na recentne trendove u usporednim poreznim sustavima, gdje je uočljiv trend reformi u području oporezivanja prometa nekretnina. Nakon toga se iznose dva alternativna prijedloga reforme PPN-a u Hrvatskoj, polazeći od prethodno izloženih nalaza porezno-političke naravi te usporednih trendova. U tom smislu se u radu ukazuje kako bi domaći zakonodavac trebao ili potpuno ukinuti PPN ili ga preoblikovati u „čisti lokalni porez“, što podrazumijeva davanje značajnijih normativnih ovlasti lokalnim jedinicama. Posljednji, peti dio rada daje zaključna razmatranja.

---

<sup>1</sup> Vrijedi istaknuti da je relativno snažna podrška postojanju PPN-a istaknuta i u recentnom istraživanju stavova domaćih poreznih stručnjaka (Šimović, H., Blažić, H. i Štambuk, A., 2014: 425).

## 2. GLAVNE ZNAČAJKE POREZA NA PROMET NEKRETNINA U HRVATSKOJ

Detaljan prikaz važećeg normativnog uređenja PPN-a u RH, kao i njegova historijata, prelazi granice ovog rada.<sup>2</sup> Ipak, za raščlambu porezno-političkih aspekata ovog poreznog oblika potrebno je istaknuti bar nekoliko osnovnih točaka:

- predmet oporezivanja je svaki oblik prometa nekretnina, tj. svako stjecanje vlasništva nekretnine koja se nalazi na području RH, bez obzira stječe li se nekretnina uz naknadu (npr. kupoprodajom) ili bez naknade (npr. darovanjem, nasljeđivanjem);
- s ciljem izbjegavanja dvostrukog oporezivanja PPN-om i porezom na dodanu vrijednost (PDV), stjecanje nekretnina na koje se plaća PDV (tzv. isporuka „novih građevina“) izuzeto je iz predmeta oporezivanja PPN-om<sup>3</sup>;
- porezni obveznik PPN-a je stjecatelj nekretnine;
- porezna osnovica je tržišna vrijednost nekretnine;
- porezna stopa iznosi 3% (od 01. siječnja 2019. godine);
- nakon 01. siječnja 2017. pojednostavljen je postupak prijave obveze PPN-a, s obzirom da se od poreznog obveznika više ne traži da sam prijavi promet poreznom tijelu, već se porezna tijela oslanjaju na dostavu podataka od javnih bilježnika, sudova i drugih javnopravnih tijela;
- od 01. siječnja 2017. prihod od PPN-a pripada u cijelosti jedinici lokalne samouprave (dalje: JLS) na čijem se području nalazi nekretnina (do navedenog datuma radilo se o tzv. zajedničkom porezu čiji su se prihodi dijelili između JLS-a i državnog proračuna).

Ako se navedene normativne odrednice hrvatskog PPN-a povežu s klasifikacijama poreznih oblika općeprihvaćenim u suvremenoj doktrini (vidi Jelčić et al., 2008: 102-117), jasno je da je riječ o: (i) posrednom porezu – s obzirom da zahvaća gospodarsku snagu (imovinu) poreznog obveznika posredstvom prometa/potrošnje; (ii) analitičkom porezu – s obzirom da je predmet oporezivanja ograničen samo na promet nekretninama; (iii) *ad valorem* porezu – s obzirom da se PPN razrezuje na stvarnu ili procijenjenu vrijednost poreznog objekta; (iv) gradskom/općinskom porezu – s obzirom na kriterij pripadnosti prihoda.

## 3. POREZ NA PROMET NEKRETNINA U SVJETLU TEMELJNIH NAČELA OPOREZIVANJA

### 3.1. Općenito o temeljnim načelima i ciljevima oporezivanja

U literaturi javnih financija i financijskog prava prevladava stajalište kako zakonodavci u kreiranju poreznog sustava moraju slijediti određena pravila, koja se mogu označiti „načelima oporezivanja“ (Jelčić et al., 2008: 174-179; Šimović i Deskar-Škrbić, 2020: 209-211). Iz pravne perspektive, ova načela su odraz društveno-političkih vrijednosti koje bi trebale diktirati normativni sadržaj poreznih propisa.

<sup>2</sup> Detaljnije vidi npr. Stipić i Marić (2019).

<sup>3</sup> O oporezivanju nekretnina PDV-om vidi detaljno Markota (2018: 1185-1214).

Iako u doktrini postoje različite taksonomije načela oporezivanja, većina autora izdvaja tri glavne porezno-političke smjernice (Gadžo, 2018: 198):

- (i) načelo porezne pravednosti, sukladno kojemu ukupno porezno opterećenje u nekoj državi mora biti pravedno raspodijeljen među poreznim obveznicima; u suvremeno doba prevladava shvaćanje kako to podrazumijeva uzimanje u obzir tzv. gospodarske snage poreznih obveznika, koje je u Hrvatskoj utjelovljeno i u čl. 51. st. 1. Ustava RH;
- (ii) načelo (ekonomske) učinkovitosti, sukladno kojemu porezni sustav mora u što je moguće manjoj mjeri utjecati na ponašanje i odluke aktera na tržištu, odnosno proizvoditi što manji „mrtvi teret oporezivanja“ (Šimović i Deskar-Škrbić, 2020: 220);
- (iii) (iii) načelo jednostavnosti i administrativne provedivosti, sukladno kojemu cjelokupni porezni sustav mora biti što jednostavniji, a porezni propisi razumljivi i lako primjenjivi; u pravnom smislu ovo je načelo povezano i sa općim zahtjevima vladavine prava, poput pravne sigurnosti, određenosti (poreznih) propisa i dr. (Gadžo, 2018: 222).

Ipak, svaka rasprava porezno-političkog predznaka mora imati u vidu da zakonodavac prilikom osmišljavanja i oblikovanja poreznog sustava može biti vođen i drugim ciljevima, neki od kojih su po svojoj prirodi u sukobu s prethodno naznačenim teorijskim načelima. Dakako, za svaki je porezni oblik imanentan fiskalni cilj: temeljna je svrha poreza prikupljanje dovoljne količine sredstava za financiranje javnih potreba (Jelčić et al., 2008: 206). U analizi svih ostalih, nefiskalnih ciljeva oporezivanja korisno je razlučiti dvije kategorije: redistribucijsku svrhu poreza i regulatornu svrhu poreza (Avi Yonah, 2006: 3-4). Pri tome je redistribucijski cilj poreza vezan za jednu od mogućih koncepcija porezne pravednosti, prema kojoj konačni učinak oporezivanja mora biti preraspodjela dohotka ostvarenog na tržištu, a regulatorni cilj podrazumijeva stav zakonodavca da su određene distorzije u ponašanju tržišnih aktera poželjne i nužne.

### **3.2. Porezno-politička evaluacija poreza na promet nekretnina**

Za potrebe ovog rada važno je dati ocjenu, s aspekta gore naznačenih načela oporezivanja, o porezu na promet nekretnina, osobito u onom obliku u kojem je normativno uređen u RH.

Početno vrijedi napomenuti kako se glavni nedostatak PPN-a očituje s obzirom na načelo učinkovitosti. U ekonomskoj literaturi razvidan je gotovo jednodušan stav da PPN ima negativan utjecaj na gospodarski rast, s obzirom na mrtvi teret oporezivanja koji nosi (Prammer, 2020: 494, OECD, 2022: 90). To je povezano s temeljnim obilježjem PPN-a kao poreza na transakcije, umjesto poreza na potrošnju: PPN se nameće povodom svakog prometa nekretnina, bez obzira je li nekretnina namijenjena ulaganju ili (krajnjoj) potrošnji; to dovodi do nepovoljnijeg poreznog tretmana nekretnina kojima se na tržištu trguje češće, odnosno do tržišnih distorzija koje destimuliraju sklapanje uzajamno povoljnih transakcija (Adam et al., 2011: 151-152). Više empirijskih istraživanja potvrđuje da PPN, posebno ako se primjenjuju više porezne stope, dovodi do smanjenja ukupne razine prometa na tržištu nekretnina (OECD, 2022: 91). Međutim, ovaj porez može imati i značajne negativne učinke i na tržištu radne snage, s obzirom na procijenjeni utjecaj čimbenika stanovanja i vlasništva nad nekretninom na mobilnost radnika (Prammer, 2020: 495). Literatura sugerira da u procjeni ovog tzv. učinka zaključavanja (*lock-in effect*) PPN-a treba biti oprezan i imati u vidu posebnosti države o kojoj

je riječ, s obzirom na raznolikost motiva koji utječu na odluku o preseljenju, različite udjele vlasništva nad nekretninama te druge relevantne čimbenike (OECD, 2022: 91).

U pogledu načela porezne pravednosti, normativni dizajn PPN-a u većini svjetskih država, uključujući i Hrvatsku, navodi na zaključak da se njime zahvaća imovina stjecatelja nekretnine, najčešće kupca. Pri tome zakonodavac očito polazi od pretpostavke da stjecatelj, kao porezni obveznik, plaća dužni iznos poreza iz svoje imovine, koja zapravo predstavlja zbroj prethodno ostvarenih, a uštedenih dohodaka. Drugim riječima, bez obzira na zakonsku definiciju predmeta oporezivanja, porezni izvor kod PPN-a je (uštedeni) dohodak stjecatelja. U tom smislu, PPN *prima facie* nije u nesuglasju sa zahtjevom oporezivanja sukladno gospodarskoj snazi (Prammer, 2020: 495). Dakako, PPN je prijeporan u smislu tzv. horizontalne pravednosti, s obzirom da nužno dovodi do nejednakog poreznog opterećenja građana s istom imovinom, ovisno o njihovom ponašanju na tržištu nekretnina. U smislu tzv. vertikalne pravednosti, empirijska su istraživanja učinaka PPN-a relativno oskudna i u inozemnoj literaturi. Ipak, moguće je da ovaj porez ima progresivni učinak, polazeći od pretpostavke da je među građanima iz viših dohodovnih razreda viša i stopa vlasništva nad nekretninama, kao i razina aktiviteta na tržištu (OECD, 2022: 92). Na oprečan zaključak o distributivnim učincima PPN-a navode istraživanja koja ukazuju na njegovo regresivno djelovanje, pod uvjetom da među kupcima na tržištu prevladavaju građani mlađe životne dobi, ili da su građani nižih dohodovnih razreda mobilnija radna snaga.

U svakom slučaju, za ocjenu PPN-a i u svjetlu načela učinkovitosti i u svjetlu načela pravednosti potrebno je imati u vidu da zakonom definirani porezni obveznik ne snosi nužno, u ekonomskom smislu, teret ovog poreza. Drugim riječima, s obzirom na fenomen prevaljivanja poreza, nužno je analizirati tko je konačni platac poreza (o tomu v. Jelčić et al., 2008: 227-228). Naime, ako dođe do tzv. kapitalizacije PPN-a unutar konačne cijene dogovorene na tržištu, teret PPN-a snosit će prodavatelji, a ne kupci. Ova pojava potvrđena je u više empirijskih istraživanja, koja ukazuju na korelaciju između rasta PPN-a i pada cijena nekretnina (OECD, 2022: 91-92). Ipak, u konačnici će incidencija PPN-a ovisiti o elastičnosti ponude i potražnje na danom tržištu. Primjerice, u urbanim sredinama, koje općenito obilježava viša razina potražnje za nekretninama, je teže očekivati prevaljivanje poreza na prodavatelja, putem snižavanja ugovorene cijene (Prammer, 2020: 495).

Najveće prednosti PPN-a iskazuju se s aspekta porezne tehnike, tj. kroz prizmu načela jednostavnosti i administrativne provedivosti (Baljak et al., 2018: 25). Naime, porezna tijela relativno lako mogu utvrditi je li došlo do prometa nekretnina kao predmeta oporezivanja (npr. u RH putem podataka dostavljenih od strane javnih bilježnika, sudova, i dr.), kao i iznos porezne osnovice, polazeći od kupoprodajnih cijena ili na drugi način utvrđenih tržišnih vrijednosti (OECD, 2022: 90). Zanimljivo je da se istim argumentima može objasniti duboka povijesna ukorijenjenost PPN-a u usporednim poreznim sustavima, poput britanskog *stamp duty*-a koji seže u 1694. godinu (Adam et al., 2011: 403). U pogledu austrougarske „biljegovine“ Stjepan Radić navodi kako je to za ministra financija „najudobniji način oporezivanja“ (Radić, 1908: 123). Iste prednosti uočljive su i kod važećeg normativnog uređenja PPN-a u RH: s obzirom na građanskopravno uređenje prijenosa vlasništva nad nekretninama, mora se pretpostaviti da porezna tijela putem javnih bilježnika i nadležnih sudova dobivaju podatke o gotovo svim realiziranim prometima nekretnina, uz relativno male

administrativne troškove; porezni obveznici, s druge strane, ne moraju ni ispuniti poreznu prijavu, već samo platiti dužni iznos poreza po dostavljenom poreznom rješenju. Dakako, bogata upravna i sudska praksa u Hrvatskoj ukazuje da su i u pogledu PPN-a prisutni određeni prijevori oko tumačenja mjerodavnih zakonskih odredbi (Fabijančić i Pratzner, 2016; Mijatović, 2019), što valja ocijeniti negativno s aspekta načela jednostavnosti. Međutim, dobar dio navedenih prijevora vezan je za primjenu općih instituta poreznih prava (npr. zastara) na razrez PPN-a, kao i na oslobođenja u sustavu PPN-a koja su u međuvremenu ukinuta (npr. oslobođenje od oporezivanja prilikom rješavanja stambenog pitanja).

S prethodno navedenim je povezan i politoekonomski argument u korist ubiranja PPN-a: za nositelje političke vlasti ovakav je porezni oblik manje rizičan s obzirom na manju razinu otpora poreznih obveznika, posebno u usporedbi s drugim porezima (OECD, 2022: 90). Izostanak negativnih stavova poreznih obveznika prema PPN-u u literaturi se pojašnjava ne samo jednostavnosti njegova ubiranja, već i činjenicom da je većina obveznika u trenutku dospijeća poreznog duga relativno likvidna i prilikom poduzimanja transakcije imali su u vidu i ovo dodatno novčano davanje (OECD 2022: 90). U odnosu na RH, recentno istraživanje skupine autora (Baljak et al., 2018) ukazuje da hrvatski građani imaju neutralan stav prema ovom poreznom obliku.

Konačno, svaki prijedlog značajnije reforme PPN-a mora voditi računa o još dva bitna faktora. Prvo, s čisto fiskalnog aspekta PPN danas ni u jednoj državi nema ulogu stožernog poreza. Ipak, prihodi prikupljeni PPN-om nisu zanemarivi te u sedam država članica EU-a (Austrija, Belgija, Njemačka, Luksemburg, Malta, Portugal, Španjolska) premašuju prihode prikupljene porezom na vlasništvo nekretnine kao „klasičnim“ imovinskim porezom (Brzeski, Románová i Franzsen, 2019). Prema podacima Europske komisije (2023), u RH su u 2021. godini prihodi od PPN-a iznosili 159,02 milijuna EUR, što čini 0,77% ukupno prikupljenih poreznih prihoda. Drugo, u RH je PPN gradski/općinski porez, u smislu pripadnosti prihoda. Posljedično, njegova je fiskalna važnost za lokalne proračune puno izraženija nego na razini opće države. Polazeći od načela financiranja lokalnih jedinica propisanih u čl. 9. Europske povelje o lokalnoj samoupravi (NN MU 14/1997, dalje: EPLS), reforme PPN-a ne smiju dovesti u pitanje fiskalni kapacitet gradova i općina.

## **4. USPOREDNI TREND OVI I PRIJEDLOG REFORME U HRVATSKOJ**

### **4.1. PPN u usporednoj perspektivi**

Iako prethodno izložena porezno-politička analiza ukazuje da PPN ima više nedostataka nego prednosti, ovaj porez danas nalazimo u većini usporednih poreznih sustava. Tako neki oblik PPN-a nalazimo u 30 od 38 država članica Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (*Organisation for Economic Cooperation and Development*; OECD), s temeljnim elementima veoma sličnim hrvatskom PPN-u (OECD, 2022: 90). U okviru EU-a, PPN se ubire u 22 od 27 država članica. Države članice koje trenutno ne poznaju ovaj porezni oblik su Češka, Estonija, Litva, Rumunjska i Slovačka (Radvan i Papavasilevska, 2021: 46-50). Ipak, u posljednjim je godinama uočljiv trend preispitivanja imovinskih poreza u širom smislu, odnosno poreza na promet imovine (Jelčić et al., 2008: 453). Pri tome u EU-u prednjače „nove“ države članice, tj.



države srednje i istočne Europe, koje su u znatnoj mjeri usporedive i s RH. Tako je u Slovačkoj (2004.) i Češkoj (2014.) došlo do ukidanja poreza na nasljedstva i darove, čime su se pridružile Estoniji, Litvi i Latviji kao državama koje ne oporezuju nasljedstva i darove (Radvan i Papavasilevská, 2021: 46-47). U pogledu PPN-a osobito je indikativan primjer Češke, čiji je parlament u rujnu 2020. izglasao ukidanje ovog poreza, uz konsenzus svih političkih opcija o njegovim negativnim učincima (Radvan i Papavasilevská, 2021: 56). Pri tome su posebno apostrofirani sljedeći ciljevi ukidanja PPN-a: (i) pojednostavnjenje poreznog sustava i umanjenje troškova ispunjavanja porezne obveze; (ii) odvracanje poreznih obveznika od posezanja za vlasničkim strukturama koje služe izbjegavanju PPN-a (npr. osnivanje trgovačkih društava te kasniji prijenos udjela); (iii) poticanje ulaganja u nekretnine, s obzirom na smanjenje ukupnih troškova stjecanja (Radvan i Papavasilevská, 2021: 54).

#### 4.2. Prijedlog ukidanja PPN-a u Hrvatskoj: porezno-politička analiza

U Hrvatskoj je ozbiljna rasprava o reformi PPN-a dosad izostala, kako u javnom i političkom prostoru, tako i u okviru stručne zajednice. Zapravo se čini se da su glavne inicijative za preispitivanjem PPN-a upućene s razina međunarodnih organizacija i financijskih institucija, poput Svjetske banke ili Međunarodnog monetarnog fonda. U većem broju njihovih izvješća i preporuka, i u pretpristupnom razdoblju i nakon što je RH 01. srpnja 2013. postala punopravna članica EU-a, podcrtano je da se hrvatski porezni sustav mora reformirati na način da veću ulogu imaju porezi koji su u ekonomskom smislu manje distorzivni, poput „klasičnog“ poreza na nekretnine (Svjetska banka, 2014: 45; International Monetary Fund, 2018: 9).

U razdoblju 2016-2020. godine u RH je provedena tzv. sveobuhvatna porezna reforma, s pet temeljnih ciljeva: (i) smanjenje ukupnog poreznog opterećenja, (ii) stabilan, održiv i jednostavan porezni sustav, (iii) izgradnja socijalno pravednijeg poreznog sustava, (iv) pojednostavljenje i pojeftinjenje porezne administracije, (v) pružanje veće pravne sigurnosti poreznim obveznicima (Ministarstvo financija, 2019). U odnosu na PPN najvažnije izmjene provedene su već u „prvom krugu“ porezne reforme, 2016. godine. Uz prethodno naznačeno pojednostavljenje postupovnog okvira (vidi poglavlje 2.), ukinuto je porezno oslobođenje za stjecanje nekretnine u svrhu rješavanja stambenog pitanja, te je stopa PPN-a smanjena s 5% na 4% (Stipić i Marić, 2019: 55). U sklopu „trećeg kruga“ porezne reforme stopa PPN-a je, počevši od 01. siječnja 2019. godine, snižena na trenutno važećih 3%. Vlada RH je pri tome jasno istaknula da je cilj navedene izmjene ZPPN-a daljnje porezno rasterećenje kupaca koji se odluče na stjecanje nekretnina, ali i poticanje prijava svih prometa nekretnina te tako i sređivanje zemljišno-knjižnog stanja (Vlada RH, 2018: 2).

Na prvi je pogled opisani trend smanjenja poreznog opterećenja PPN-om u RH u skladu s prethodno opisanim trendovima u drugim državama članicama EU-a te se može pozitivno ocijeniti s ekonomskog aspekta. Ipak, podaci o prikupljenim prihodima od PPN-a u razdoblju 2016-2021 ukazuju da je fiskalni značaj ovog poreza čak i porastao, s udjelom od 0,67% u ukupnim poreznim prihodima u 2016. do udjela od 0,76% u 2021. godini (Europska komisija, 2023). Dakako, to se može pripisati ukidanju oslobođenja za rješavanje stambenog pitanja od 01. siječnja 2017., uslijed čega je početno smanjenje stope PPN-a (na 4%) praktički bilo prihodovno neutralno, ali, još i u znatnijoj mjeri, općim trendovima na hrvatskom tržištu, tj.

snažnom rastu cijena i stambenih i drugih nekretnina u posljednjih nekoliko godina. Tako posljednji podaci pokazuju da su medijalne cijene stanova i apartmana u 2021. godini porasle za 13,2% u odnosu na godinu ranije; ukupna vrijednost domaćeg tržišta nekretnina u 2021. iznosila je oko 60 mlrd. HRK, što predstavlja porast od 50,1% u odnosu na 2020. godinu (Rašić et al., 2022: 171-172). Cijene stambenih objekata u četvrtom tromjesečju 2022. su u prosjeku više za 17,3% u odnosu na četvrto tromjesečje 2021., s time da su cijene novih stambenih objekata na godišnjoj razini više za 16,5%, a cijene postojećih stambenih objekata na godišnjoj razini više za 17,4% (Državni zavod za statistiku, 2023). Naznačeni trendovi na tržištu nekretnina odrazili su se na fiskalni učinak PPN-a, potvrđujući teorijske nalaze kako je riječ o procikličnom porezu (OECD, 2022: 92).

U ljeto 2020. godine prvi se put u domaćoj javnosti počelo ozbiljnije raspravljati o ukidanju PPN-a, s obzirom da je navedena mjera najavljena u izbornom programu HDZ-a za tadašnje parlamentarne izbore (HDZ, 2020: 38). Zanimljivo, ukidanje PPN-a nije predlagala nijedna druga relevantna politička opcija (Gadžo, 2020). Ipak, već u jesen 2020. godine, po formiranju nove vladajuće većine, provedba ukidanja PPN-a dovedena je pod znak pitanja, što se u javnosti pripisalo snažnom pritiskom čelnika JLS-a koji su izrazili zabrinutost oko gubitka poreznih prihoda. Tako je PPN sve do danas opstao u hrvatskom poreznom sustavu, s time da izmjene ZPPN-a nisu predviđene niti u Planu zakonodavnih aktivnosti Vlade RH za 2023. godinu.

Iako u predmetnoj političkoj inicijativi to nije izričito naglašeno, može se pretpostaviti da je temeljni cilj predloženog ukidanja PPN-a ekonomske naravi. Naime, s obzirom da se, kako je prethodno navedeno, snižavanje stope PPN-a na 3% obrazlagalo potrebom za poreznim rasterećenjem kupaca nekretnina, čini se da domaći nositelji porezne politike kao cilj ukidanja PPN-a vide umanjene distorzije na tržištu te smanjenje cjenovnog pritiska, pogotovo u odnosu na kupce stambenih objekata. Teorijski nalazi o ekonomskim učincima PPN-a, izloženi u prethodnom dijelu ovog rada (poglavlje 3.2.), daju snažno opravdanje za ukidanje ovog poreza, posebno ako se u vidu imaju i posebnosti domaćeg tržišta. Iako empirijska istraživanja učinaka PPN-a na hrvatsko tržište nekretnina izostaju, iz postojećih je podataka moguće pretpostaviti da u RH teret PPN-a primarno snose stjecatelji nekretnina, tj. da u većini slučajeva ne dolazi do kapitalizacije poreza. Naime, domaće tržište nekretnina, posebno u segmentu stambenih objekata, obilježava visok nivo geografske koncentracije, uz dominaciju Grada Zagreba i drugih urbanih središta u ukupnom broju kupoprodajnih transakcija (Rašić et al., 2022: 171-172). S obzirom da u tim područjima potražnja uvelike premašuje ponudu, na što ukazuju i trendovi ubrzanog rasta cijena nekretnina u posljednjim godinama, PPN se u glavnini slučajeva javlja kao dodatni transakcijski trošak za kupce. To je klasični primjer „mrtvog tereta oporezivanja“, koji dovodi do nejednakog poreznog tretmana među nekretninama ovisno o tomu koliko su često predmet prodaje, što u određenim slučajevima može uzrokovati i odustanak od transakcije. U svjetlu navedenog, prijedlog ukidanja PPN-a u RH može se ocijeniti pozitivno s aspekta ekonomske učinkovitosti. Vrijedi napomenuti da tržišna kretanja u RH poriču jedan od mogućih pozitivnih ekonomskih učinaka PPN-a, a to je ublažavanje cjenovnog pritiska i odvratanje od špekulativnih transakcija (OECD, 2022: 92-93). Uostalom, takav učinak je lakše postići ako se u ulozi poreznog obveznika javlja prodavatelj, a ne kupac, što je propisano, primjerice, u Danskoj i Sloveniji (Radvan i Papavasilevská, 2021: 48).

U prilog ukidanju PPN-a moguće je istaknuti i načelo porezne pravednosti. Iako i u ovom pogledu izostaju empirijske analize, visoka stopa hrvatskih građana koji žive u nekretninama čiji su vlasnici (90,5% u 2020. godini; Eurostat, 2023) ukazuje da PPN ne može imati značajniji redistribucijski učinak. To potvrđuju i podaci o značajnom udjelu građana mlađe životne dobi u ulozi kupaca stambenih jedinica, ako se prihvati pretpostavka da je njihova gospodarska snaga manja u odnosu na starije građane. Dakako, s aspekta porezne pravednosti vremensku razdjelnicu predstavlja 01. siječnja 2017., kad je ukinuto oslobođenje od PPN-a za građane koji kupnjom nekretnine rješavaju stambeno pitanje. Nakon navedenog datuma mnogo je teže braniti hipotezu o progresivnoj naravi PPN-a. U tom je smislu posebno zabrinjavajuće da su nositelji porezne politike ukidanje predmetne porezne olakšice opravdavali argumentom (horizontalne) pravednosti, odnosno težnjom za ujednačavanjem poreznog tretmana građana koji stambeno pitanje rješavaju kupnjom „nove“ nekretnine, pritom plaćajući PDV (uračunat u konačnu cijenu), te građana koji kupuju „stare“ nekretnine (Vlada RH, 2016: 13). Naime, to ukazuje na nerazumijevanje suštinske razlike između PDV-a kao općeg poreza na potrošnju, čiji je cilj zahvatiti ukupan dio dohotka/imovine građana namijenjen potrošnji, te PPN-a kao poreza na transakcije (vidi poglavlje 3.2.).

Dakako, u prilog ukidanju PPN-a veoma je lako pronaći i argumente s aspekta jednostavnosti i administrativne provedivosti oporezivanja, na što ukazuje i prethodno naznačen primjer reforme u Češkoj. Pri tome je važno istaknuti da se i u primjeni propisa mjerodavnih za PPN javljaju brojni prijepori, što uzrokuje nezanemariv broj poreznih sporova.

#### **4.3. Alternativni reformski prijedlozi: ukidanje PPN-a ili njegovo preoblikovanje u „čisti lokalni porez“**

Iz prethodno izloženog je razvidno da ozbiljni porezno-politički argumenti govore u prilog ukidanja PPN-a. Ako se nositelji porezne politike u budućnosti odluče za takvu mjeru, ipak je potreban određen oprez. U literaturi je apostrofirano da ukidanje PPN-a, iako načelno poželjno, uvijek mora biti dio šireg normativnog zahvata u vezi poreznih aspekata vlasništva i trgovanja nekretninama (OECD, 2022: 92). Naime, ukidanje PPN-a kao samostalna mjera, koja nije praćena drugim relevantnim zahvatima u porezni sustav, može proizvesti tzv. neočekivani prihod (*windfall gain*) za postojeće vlasnike nekretnine, s obzirom da od kupaca mogu zahtijevati cijenu uvećanu za iznos ukinutog poreza (Adam et al., 2011: 404). U tom se smislu ističe potreba za holističkim pristupom, koji uzima u obzir i druge porezne aspekte vezane za životni ciklus nekretnine (OECD, 2022: 73). Potencijalno negativni učinci ukidanja PPN-a mogu se anulirati ako se u okviru istog reformskog paketa uvede „klasični“ *ad valorem* porez na nekretnine, ali i postrože pravila o izuzeću od oporezivanja dohotka ostvarenog otuđenjem nekretnina (Adam et al., 2011: 404; OECD, 2022: 72-73). Navedene mjere, naime, po svojoj prirodi smanjuju cjenovnu elastičnost ponude, poboljšavajući položaj kupaca na tržištu nekretnina. Isto potvrđuje i primjer ukidanja PPN-a u Češkoj 2020. godine, čiji je zakonodavac istodobno podignuo vremenski prag za izuzeće od oporezivanja dohotka ostvarenog otuđenjem nekretnine (s 5 na 10 godina) te ukinuo poreznu olakšicu za kamate koje građani plaćaju na stambene kredite (Radvan i Papavasilevská, 2021: 48). Vraćajući pogled na hrvatski porezni sustav, ukidanje PPN-a bi polučilo najbolje učinke kad bi se u istom zakonskom paketu predvidjele barem dvije mjere: (i) uvođenje *ad valorem* poreza na nekretnine, uz jače porezno

opterećenje vlasništva nad nekretninama koje ne služe stanovanju vlasnika nekretnine (v. o tomu Prammer, 2020: 492-494); (ii) postrožavanje uvjeta za oslobođenje od oporezivanja dohotka od otuđenja nekretnine, koji se nameće na razliku između nabavne i prodajne vrijednosti (v. čl. 58. Zakona o porezu na dohodak, NN 115/16 – 151/22).

S obzirom da prihodi od PPN-a u potpunosti pripadaju općini/gradu na čijem se području nalazi nekretnina, svaki prijedlog izmjena i dopuna ovog poreza mora se razmatrati kroz prizmu fiskalnog federalizma. U tom smislu, moguće je ponuditi i alternativni prijedlog reforme, koji ne predviđa potpuno ukidanje PPN-a. Naime, u literaturi je podcrtano da PPN, posebno imajući u vidu „nepokretljivost“ predmeta oporezivanja i moguću poveznicu s koristima koje lokalna jedinica pruža vlasnicima nekretnine, ima obilježja dobrog lokalnog poreza (Prammer, 2020: 492-495). Stoga bi se zakonodavac mogao povesti primjerom nekih drugih država članica EU-a (Bugarska, Francuska, Španjolska, Portugal; v. Radvan i Papavasilevská, 2021: 50) i prepustiti lokalnim jedinicama i veće normative ovlasti u pogledu PPN-a. Primjerice, PPN bi se mogao transformirati u „čisti“ lokalni porez, kod kojega općine/gradovi slobodno odlučuju hoće li na svom području uopće imati navedeni porezni oblik te imaju određenu slobodu u određivanju porezne stope i/ili poreznih oslobođenja. Kako bi se osigurao potreban nivo ujednačenosti na čitavom području RH, zakon bi i dalje definirao poreznog obveznika i predmet oporezivanja, te bi mogao odrediti i raspon unutar kojeg pojedina JLS može odrediti stopu poreza (npr. od 1% do 3%). Ovakvom se normativnom rješenju, za razliku od predloženog ukidanja PPN-a, ne bi moglo prigovoriti da ugrožava fiskalni kapacitet JLS-a. Štoviše, takva bi reformrska mjera podrazumijevala jačanje porezne autonomije lokalnih jedinica, što je sukladno odredbama EPLS-a.

## 5. ZAKLJUČAK

Porez na promet nekretnina može se označiti jednim od općih mjesta hrvatskog poreznog sustava. Ipak, unatoč relativno brojnim izmjenama normativnog uređenja PPN-a, u domaćoj stručnoj i znanstvenoj javnosti izostaju ozbiljnije rasprave oko opravdanja njegova ubiranja i porezno-političkim ciljevima kojima služi. U tom je pogledu predmetni rad pokušao popuniti prazninu u domaćoj financijsko-pravnoj literaturi, preispitujući porezno-političke temelje PPN-a te dajući prijedloge *de lege ferenda*. U navedenom se ujedno može razaznati i glavni znanstveni doprinos ovog istraživanja, čiji nalazi mogu biti višestruko korisni i nositeljima porezne politike i domaćem zakonodavcu.

Temeljem provedene analize može se zaključiti da PPN, u onom obliku u kojem je trenutno normativno uređen u RH, iskazuje brojne nedostatke. Zapravo se čini da u prilog zadržavanju PPN u domaćem poreznom sustavu govore isključivo argumenti povijesne i polito-ekonomske naravi, s obzirom da je riječ o tradicionalnom i dobro poznatom poreznom obliku prema kojemu porezni obveznici nemaju izrazito negativan stav. S druge strane, ubiranje PPN-a mora se ocijeniti negativno s aspekta tradicionalnih načela oporezivanja, pogotovo ako se u obzir uzmu specifičnosti domaćeg tržišta nekretnina. Ukratko, riječ je o porezu koji uzrokuje poremećaje na tržištu nekretnina i stavlja u nejednak položaj građane s jednakom gospodarskom snagom.

U tom smislu, smanjenje poreznog opterećenja PPN-om u okviru tzv. sveobuhvatne porezne reforme nedvojbeno vrijedi pozdraviti. Međutim, konačni reformski korak u obliku ukidanja

PPN-a dosad je, suprotno najavama aktualne vlasti, izostao. U radu su nositeljima porezne politike predložena dva reformska prijedloga koja bi vodila poboljšanju trenutnog stanja. Ako, unatoč ozbiljnim porezno-političkim argumentima i sukladno trendovima u drugim, usporedivim državama (npr. Češka), nisu spremni potpuno ukinuti PPN, mogu ga preoblikovati u „čisti lokalni porez“, prepuštanjem značajnijih normativnih ovlasti jedinicama lokalne samouprave. U svakom slučaju, reforma PPN-a mora se shvatiti kao djelić šireg i složenijeg mozaika oporezivanja nekretnina, uključujući i izmjene nekih elemenata poreza na dohodak, ali i, dosad neostvareno, uvođenje *ad valorem* poreza na vlasništvo nekretnina. Stoga se i predmetni rad može shvatiti kao poticaj za daljnja istraživanja iz srodnih disciplina javnih financija i financijskog prava, usmjerena poboljšanju hrvatskog poreznog sustava i porezno-pravnog okvira. Primjerice, za kvalitetu odluka u sferi porezne politike svakako bi bilo korisno provođenje empirijskih istraživanja o incidenciji PPN-a te utjecaju drugih poreznih mjera na tržište nekretnina. Pravna znanost bi u tom pogledu mogla pomoći prvenstveno rasvjetljavanjem relevantnih ustavno-pravnih zahtjeva, poput zaštite prava vlasništva ili načela porezne pravednosti i jednakosti.

## LITERATURA

1. Adam, S., et al. (2011), *Tax by design*, Oxford: Oxford University Press.
2. Avi Yonah, R. (2006), “The Three Goals of Taxation”, *Tax Law Review*, 60(1): 1-28.
3. Baljak, B., et al. (2018), “Treba li oporezivati kupnju nekretnina u Hrvatskoj? – stav stanovništva” *Zbornik Veleučilišta u Rijeci*, 6(1): 23-38.
4. Brzeski J., Románová A. i Franzsen R. (2019), “The evolution of property taxes in post-Socialist countries in Central and Eastern Europe”, *ATI Working Papers WP/19/01*, Pretoria.
5. Državni Zavod za statistiku (2023), *Indeksi cijena stambenih objekata za četvrto tromjesečje 2022*, dostupno na: <https://podaci.dzs.hr/2022/hr/29210> (12.04.2023).
6. Europska komisija (2023), *Taxes in Europe Database v3*, dostupno na: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/tedb/taxDetails.html?id=3181/1672527600](https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxDetails.html?id=3181/1672527600) (12.04.2023).
7. Eurostat (2023), *Distribution of population by tenure status, type of household and income group – EU-SILC survey*, dostupno na: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC\\_LVHO02\\_custom\\_3553007/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=2457e44e-df35-4995-aacc-e79684402691](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LVHO02_custom_3553007/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=2457e44e-df35-4995-aacc-e79684402691) (12.04.2023).
8. Fabijančić, Z. i Prutzer, N. (2016), „Porez na promet nekretnina – najčešća pitanja i odgovori“, *RRIF*, br. 5/2016: 103-108.
9. Gadžo, S. (2018), *Nexus Requirements for Taxation of Non- Residents' Business Income*, Amsterdam: IBFD.
10. Gadžo, S. (2020), *Mjere porezne politike u izbornim programima političkih stranaka i koalicija za parlamentarne izbore 2020. godine*, dostupno na: [https://www.linkedin.com/posts/stjepan-gadzo-61089559\\_analizaporezna-politikaizbori-2020-activity-6684925417108852737-lexJ?utm\\_source=share&utm\\_medium=member\\_desktop](https://www.linkedin.com/posts/stjepan-gadzo-61089559_analizaporezna-politikaizbori-2020-activity-6684925417108852737-lexJ?utm_source=share&utm_medium=member_desktop) (12.04.2023).

11. HDZ (2020), Sigurna Hrvatska - Program za izbore za Hrvatski sabor 2020, dostupno na: [https://hdz.hr/userfiles/pdf/Sigurna\\_Hrvatska\\_Program2.pdf](https://hdz.hr/userfiles/pdf/Sigurna_Hrvatska_Program2.pdf) (09.04.2023).
12. International Monetary Fund (2018), Republic of Croatia: 2018 Article IV Consultation- Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Republic of Croatia, dostupno na: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/02/12/Republic-of-Croatia-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-46594> (12.04.2023).
13. Jelčić, B. i Bejaković, P. (2012), Razvoj i perspektive oporezivanja u Hrvatskoj, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnost.
14. Jelčić, B., et al. (2008), Financijsko pravo i financijska znanost, Zagreb: Narodne novine.
15. Kesner-Škreb, M. (2007), „Što s porezima u Hrvatskoj? Porezno opterećenje, oporezivanje dohotka, dobiti i imovine“, Newsletter: povremeno glasilo Instituta za javne financije, br. 32: 1-8.
16. Markota, Lj. (ur.) (2018), Porez na dodanu vrijednost – primjena u praksi, Zagreb: RRIF.
17. Mijatović, N. (2019), „Oporezivanje porezom na promet nekretnina“, RRIF, br. 3/2019: 157-165.
18. Ministarstvo financija (2019), Porezna reforma 4. krug: Porezna reforma 2016-2020, dostupno na: [https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2019/Listopad/187%20sjednica%20VRH/Novi%20direktorij/Prezentacija\\_Porezna%20reforma%204.%20krug.pdf](https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2019/Listopad/187%20sjednica%20VRH/Novi%20direktorij/Prezentacija_Porezna%20reforma%204.%20krug.pdf) (12.04.2023).
19. OECD (2022), Housing Taxation in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies, No. 29, Paris: OECD Publishing.
20. Prammer, D. (2020). “Immovable property: where, why and how should it be taxed? A review of the literature and its implementation in Europe”, Public Sector Economics, 44(4): 483-504.
21. Radić, S. (1908), Današnja financijska znanost, Zagreb: Matica hrvatska.
22. Radvan, M. i Papavasilevská, S. (2021). „Abolition of Tax on Acquisition of Immovable Property: A Tool to Suppress the Negative Consequences of Covid-19 or a Politicum?“, Public Governance, Administration and Finances Law Review, 5(2): 45–57.
23. Rašić, I., et al. (2022), Pregled tržišta nekretnina Republike Hrvatske – 2021., Zagreb: Ekonomski institut.
24. Stipić, B. i Marić, M. (2019), „Oporezivanje prometa nekretnina u Hrvatskoj od 1990. do danas“, Pravo i porezi, br. 1/19: 52-58.
25. Svjetska banka (2014), *Croatia – Public finance review: restructuring spending for stability and growth (Croatian)*. Public Expenditure Review (PER), Washington, D.C.: World Bank Group.
26. Šimović, H. i Deskar-Škrbić, M. (2020), Ekonomika javnog sektora: s hrvatskim primjerima, Zagreb: Arhivanalitika.
27. Šimović, H., Blažić, H. i Štambuk, A. (2014), „Perspectives of tax reforms in Croatia: expert opinion survey“, Financial theory and practice, 38(4): 405-439.
28. Vlada RH (2016), Konačni prijedlog Zakona o porezu na promet nekretnina, Klasa: 022-03/16-01/77, Urbroj: 50301-25/12-16-5, od 28. studenoga 2016.

29. Vlada RH (2018), Prijedlog zakona o izmjeni Zakona o porezu na promet nekretnina, Klasa: 022-03/18-01/89, Urbroj: 50301-25/14-18-4, od 20. rujna 2018.
30. Zakon o porezu na promet nekretnina, NN 115/2016, 106/2018.

## ZNAČENJE, KONCEPT I UTJECAJ UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA U JAVNOJ UPRAVI

### MEANING, CONCEPT AND IMPACT OF HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION

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

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

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

**dr. sc. Daša Panjaković Senjić, pred.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

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

**Iva Ižaković, mag. iur.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

e-mail: [iizakovic1@vevu.hr](mailto:iizakovic1@vevu.hr)

#### **Sažetak**

Pojam ljudski potencijali postao je sastavnim dijelom našeg vokabulara i literature kroz zadnja tri desetljeća. Konstantne promjene kojima svjedočimo na dnevnoj bazi uz ubrzan razvoj tehnologije doprinose složenosti, ali i nužnosti upravljanja ljudskim potencijalima. Uz promjene koje su neizbježne, raste i važnost utjecaja zaposlenika, kao najznačajnijeg resursa svakog poduzeća. Ovim radom nastoji se kroz teorijski aspekt prikazati važnost ljudskih potencijala i implementacije istih u javnoj upravi.

**Ključne riječi:** *upravljanje ljudskim potencijalima, javna uprava, efikasnost.*

#### **Abstract**

The term human potential has become an integral part of our vocabulary and literature over the past three decades. The constant changes that we witness daily, along with the accelerated development of technology, contribute to the complexity and necessity of human resources management. Along with the inevitable changes, the importance of the influence of employees, as the most crucial resource of every company, is growing. This paper shows the importance of human resources and their implementation in public administration through a theoretical aspect.

**Keywords:** *human resources management, public administration, efficiency.*

#### **1. UVOD**

Krajem 20. stoljeća proces globalizacije i revolucije u informacijskoj tehnologiji nametnuli su potrebu modernizacije nacionalnih sustava javne uprave, istovremeno ih čineći učinkovitijima i jeftinijima. Brojne analize i istraživanja pokazala su da je jedino dugoročno isplativo područje ulaganja u promjene u domeni ljudskih potencijala.

Ljudski potencijali (human resources – HR) je pojam čije se primarno značenje odnosi na same zaposlenike. U većim organizacijama pojam se odnosi na sve zaposlenike i njihove vještine i



kompetencije, ali se odnosi i na odjel unutar organizacije koji se bavi zapošljavanjem, otpuštanjem, selekcijom, edukacijom i svim ostalim aktivnostima vezanim uz zaposlenike. Upravljanje ljudskim potencijalima definira se kao strateški pristup upravljanju najvrjednijom imovinom organizacije - ljudima koji tamo rade na postizanju ciljeva organizacije.

Odjeli ljudskih potencijala unutar organizacija se pojavljuju prvi puta 1990-ih godina kao kadrovske službe koja su se bavile zapošljavanjem i plaćama. Posljednjih 20 godina odjeli ljudskih potencijala imaju puno više funkcija i igraju znatno veću ulogu nego što je to bio slučaj s kadrovskim službama jer vide svakog zaposlenika kao jedinku neprocjenjivu za organizaciju u koju se mora konstantno ulagati. Poznato je da su zaposlenici najznačajniji resurs svake organizacije, a vrijednost i doprinos svakog zaposlenika povećava se s rastom i razvojem vještina, znanja i potencijala svakog pojedinca.

Predmet istraživanja ovog rada jest naglasiti važnost ljudskih potencijala u javnoj upravi. Cilj rada se nastavlja na predmet rada, a sastoji se od toga da se nakon analize i usporedbe prikupljenih primarnih i sekundarnih podataka izvode različiti zaključci s ciljem opisivanja važnosti, implementacije i izazova prilikom implementacije odjela ljudskih potencijala u javnoj upravi. Budući da rad ne sadrži eksperimentalno istraživanje, i da se sastoji isključivo od teorijskog dijela, koristiti će se induktivne metode gdje će se analizom pojedinačnih činjenica doći do općih zaključaka i pomoću deskriptivnih metoda opisati činjenice, predmete i uzročno posljedične veze implementacije ljudskih potencijala u javnoj upravi. Korišteni izvori podataka su primarni i sekundarni izvori podataka, stručna literatura, knjige, znanstveni radovi i članci te internetski izvori.

## **2. CILJEVI UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA**

Zaposlenici su ti koji posjeduju kompetencije: znanja, vještine, iskustvo, kreativnost i stvaralačku sposobnost. Najveću vrijednost i važnost imaju zaposlenici koji su izuzetno motivirani, predani svom poslu, željni se razvijati i učiti. Upravo oni predstavljaju najveći potencijal kojeg svaka institucija i organizacija mora znati prepoznati u određenom vremenskom periodu kako bi ga mogla usmjeriti na ostvarivanje zacrtanih ciljeva te na taj način izravno utjecati na razvoj društva, ali i vlastiti uspjeh.

Upravljanje ljudskim potencijalima dugoročno ima strateške i razvojne karakteristike kako za pojedinca, tako i za organizaciju. Činjenica da tvrtka ima određene ljudske resurse ne jamči poslovni uspjeh tvrtke. To se može ostvariti odgovarajućim upravljanjem, razvojem, kontrolom i motivacijom zaposlenika uz jasno postavljene ciljeve. Važno je postići ciljeve organizacije, no na tom putu se ne smiju zanemariti ciljevi ljudskih potencijala. Također, treba imati na umu da su isti usko povezani i ovise jedan o drugome.

## **3. RAZVOJ UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA U JAVNOJ UPRAVI**

Veliki trend prijenosa ekonomskih vrijednosti iz privatnog u javni sektor podrazumijevao je zamjenu tradicionalnih metoda javne uprave s praksom koja već vlada u privatnom sektoru. Organizacije u privatnom sektoru su na vrijeme prepoznale važnost ljudskih potencijala.

Menadžerske tehnike, vještine i metode često se implementiraju u javnu upravu prije nego što se potvrdi izvedivost i praktičnost njihove stvarne primjene. Pritom su proizašle brojne negativne posljedice koje su u stručnim krugovima potaknule raspravu o tome može li se i treba li izjednačavati upravljanje ljudskim potencijalima u javnom i privatnom sektoru.

Uspoređivanje i ocjenjivanje novih i starih modela postalo je gotovo neizbježno u suvremenim raspravama o javnoj upravi. Ističu se razlike između klasičnog (weberijanskog) koncepta koji počiva na znanju, primjeni pravnih i drugih pravila i postupaka te racionalnim elementima, s jedne strane, i modela novog javnog menadžmenta koji je preuzeo tehnike i ciljeve privatnog sektora te je usmjeren na rezultate, ocjene, konkurentnost na tržištu, kvalitetu izvršenja i učinkovitost, s druge strane. Dok weberijanski koncept razmišlja o demokratskim vrijednostima i jednakim pravima svih građana, menadžerski koncept ima na umu ekonomske vrijednosti i zadovoljstvo kupaca javnih usluga. Građani koji ne mogu platiti uslugu nisu predmet interesa modela novog javnog menadžmenta. U novom javnom menadžmentu mnogo je važnija praksa od teorije, i ono što možeš izvršiti smatra se mnogo korisnijim od toga koga znaš ili što znaš. (Soeters, Tessema, 2004:626).

Menadžerski pokret promovira nove metode ljudskih potencijala u organizaciji. Nesumnjivo je pozitivno da se više pozornosti i važnosti stavlja na povećanje zadovoljstva zaposlenika. Međutim, ne treba zaboraviti da je fokus pokreta na organizacijskoj učinkovitosti. Stoga se može reći da je ljudski kapital u funkciji financijskog kapitala.

No, je li ekonomski interes bitan za javne organizacije? U biti nije. Javne organizacije imaju različite vrijednosti, motive, ciljeve i svrhe od privatnog sektora. Nacionalni muzeji i kazališta, kao i bolnice i škole, ne postoje radi ostvarivanja profita, a teško ćemo se složiti s mišlju da, primjerice, ministarstva pravosuđa ili unutarnjih poslova trebaju biti konkurentna na tržištu. Nema sumnje da se u javnom sektoru mogu i trebaju primijeniti neke metode iz privatnog sektora radi poboljšanja efikasnosti i snižavanja troškova javne uprave, no sasvim je neutemeljena ideja prema kojoj bi trebalo u potpunosti izjednačiti praksu privatnog i javnog sektora. Javna uprava treba i ekonomično postupati, ali njezin osnovni interes nije ekonomski, već -javni interes. To znači da, pored ekonomskih, mora zastupati pravne, demokratske i socijalne vrijednosti. (Marčetić, 2006:88).

U tom kontekstu treba promatrati i model upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi. Prije svega, upravljanje ljudskim potencijalima treba se prilagoditi javnim interesima, a javni interesi svakako mogu uključivati i ekonomske interese. To znači da čak i ako rad javnih službenika zahtijeva veće troškove, javni službenici će se smatrati vrijednim ljudskim resursima, čak i u slučaju da aktivnost koju obavljaju nisu nužno ekonomične, ukoliko građanima pružaju sigurnost, kvalitetu usluge i profesionalnost. Česti zahtjevi za smanjenjem broja administrativnih službenika uzrokuju pad motivacije i sigurnosti. Ovdje možemo vidjeti važnost ljudskih potencijala. U tim će slučajevima ljudski potencijali potaknuti zaposlenike na razvijanje potrebnih vještina, dodatno obrazovanje te fokusiranje na postignute rezultate.

#### 4. IMPLEMENTACIJA LJUDSKIH POTENCIJALA U JAVNOJ UPRAVI

Javna uprava je ukupnost struktura i procesa kojima je krajnji cilj iniciranje i provođenje politika kojima se ostvaruje javni interes, odnosno opće dobro.

Prema općenitom modelu, javna uprava obuhvaća:

- institucije državne uprave,
- institucije lokalne vlasti - jedinice regionalne, područne i lokalne uprave,
- institucije koje se bave pružanjem javnih usluga i održavanjem javnih dobara u ekonomskom području, kao što su komunalne i slične usluge u području izgradnje i održavanja infrastrukture (vodoopskrba, elektrifikacija, prometna mreža i prometna signalizacija, održavanje čistoće i zelenih površina itd.) (Perko Šeparović, 2006:14).

Svaka moderna i razvijena država nastoji imati učinkovitu javnu upravu koja rasterećuje državni proračun usmjerenom na postizanje što boljih rezultata. Svrha ovog upravljanja je služiti korisniku, odnosno postići učinkovitost, djelotvornost i uštede (poznatije kao 3E pokazatelji). Javna uprava mora se što brže i što bolje prilagoditi razvojnim potrebama društva, održavati mjere štednje i kontrolirati rezultate.

Osim poštovanja pravila 3E, trebali bi ostvariti i ove ciljeve:

- ekonomske – razvijanje poduzetnosti i konkurentnosti, kvalitetno pružanje javnih usluga, osiguranje uporabe javnih dobara i tržišna orijentiranost u poslovanju,
- političke/demokratske – legitimitet, politička odgovornost, javnost, dostupnost, transparentnost, otvorenost, prilagodljivost,
- pravne – vladavina prava, zakonitost, pravna sigurnost, pravna odgovornost, zaštita ljudskih prava, jednakost, nepristranost, poštena procedura, sudski nadzor uprave,
- socijalne – društvena pravednost, solidarnost, socijalna osjetljivost, skrb, suosjećanje i milosrđe, pomoć građanima, očuvanje društvene kulturne raznolikosti,
- ekološke – zaštita prirodnog okoliša, štednja prirodnih činitelja, očuvanje prirodne biološke raznolikosti, kvaliteta življenja u skladu s prirodom. (Koprić, 2014).

Vrlo često se može svjedočiti javnom nezadovoljstvu korisnika različitim uslugama javne uprave. Najčešće se nezadovoljstvo odnosi na broj zaposlenih i kvalitetu i brzinu obavljenog posla u javnoj upravi. Nezadovoljstvo je još izraženije zbog činjenice da javnu upravu financiraju građani i privatni sektor.

Od javne uprave se očekuje:

- potpuna odgovornost za obavljeni posao,
- apsolutna transparentnost u svim segmentima rada i poslovanja,
- praćenje trendova i potreba korisnika,
- orijentacija na korisnika,
- kontrola rezultata i rada zaposlenika javne uprave,
- profesionalizacija,
- povjerenje korisnika,
- pouzdanje korisnika u rad javne uprave. (Tišma i suradnici, 2005).

Kako bi se postigla najviša razina učinkovitosti javne uprave, potrebno je uspješno implementirati odjel ljudskih potencijala unutar velikih tradicionalnih organizacijskih sustava. Kako se javni sektor modernizirao i nastojao postati učinkovitiji i isplativiji, djelotvorno i strateško upravljanje ljudskim potencijalima je od strateške važnosti.

Javna uprava je ljudska djelatnost. Velik dio posla koji obavljaju javni službenici, bilo da se radi o javnom obrazovanju, dostavi pošte, pružanju vatrogasne ili policijske zaštite, javnom prijevozu, održavanju parkova i rekreacijskih objekata ili pružanju društvenih usluga, se ne može automatizirati. Javna služba ne može funkcionirati bez ljudskog djelovanja.

Naravno, dobro upravljanje ljudskim resursima može biti nedostižan koncept, ali u osnovi se radi o učinkovitom upravljanju ljudskim bićima. To, između ostalog, implicira da interese zaposlenika treba pravovremeno priznati i unaprijediti kada je to moguće kako bi se isti uskladili s ciljevima organizacije, odnosno integrirali s ciljevima organizacije.

Ne postoji jedan ispravan put implementacije ljudski potencijala. Treba stalno tražiti načine kako poboljšati rad javne uprave. Ono što znamo jest da je za uspješnu implementaciju potrebno u fokus više staviti želje i motivaciju zaposlenika, a manje reforme koje su fokusirane na kontrolu, ograničenja i zabrane uz zadržavanje integriteta rada.

Od iznimne je važnosti da se implementacija, kao i druge promjene ne provodi bez uzimanja u obzir cjelokupnog raspona njihovih mogućih posljedica. Često svjedočimo situacijama gdje su predložene promjene usmjerene na povećanje političkog utjecaja ili upravljačkog autoriteta.

Potrebno je pronaći pravu ravnotežu između potrebe da javni menadžeri imaju fleksibilnost potrebnu za učinkovito vođenje svojih organizacija i istovremene potrebe da se osigura pravednost i jednakost u tretmanu kandidata za posao i zaposlenika. S obzirom na važnost zaposlenika za rad javne uprave, a samim time i provedbu politike upravljanja ljudskim potencijalima, reforme javne uprave trebamo predlagati i implementirati oprezno.

Možemo zaključiti da je za uspješnu implementaciju velikih promjena potrebna snažna politička volja i odlučnost te visoka razina političke odgovornosti. Treba osvještavati ulogu dužnosnika u razvoju zemlje, obrazovati ih za upravljanje i vođenje upravnim organizacijama, reducirati politizaciju. Nužno je uvesti sustavno strateško planiranje i upravljanje u cijeloj javnoj upravi te dugoročno planiranje projekata od nacionalnog interesa. (Brewer i Kellough, 2016).

## **5. IZAZOVI LJUDSKIH POTENCIJALA U JAVNOJ UPRAVI**

Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi pretpostavlja da državna služba općenito uključuje sve one koji su zaposleni u uglavnom nekomercijalnim subjektima koje financira država. Ti subjekti mogu biti u rasponu od vladinih ureda i odjela do agencija i tijela s različitim stupnjevima uniformnosti, na središnjoj i lokalnoj razini, i uključuju one u takvim neprofitnim uslugama kao što su zdravstvo i obrazovanje koje se u potpunosti ili većinom javno financiraju. Najveći izazovi upravljanja funkcijama ljudskih potencijala uključuju motiviranje i kompenzaciju javnih zaposlenika za uspješno obavljene posao, javnu izloženost, političku osjetljivost funkcije i sl. Ovi izazovi utječu na izvedbu kako pojedinca, tako i same organizacije.

Motivacija i naknada usmjerene su na ono što povezuje pojedince s organizacijama i daje energiju tim pojedincima. Jedan pristup, inspiriran racionalnim izborom, identificira osobni interes i vanjske poticaje, uključujući plaću temeljenu na učinku, praćenje, nadzor i upravljanje zaposlenicima. Drugi pristup, inspiriran teorijom samoodređenja, usredotočuje se na altruizam i pro socijalne vrijednosti, a prioritet daje intrinzičnim poticajima, dizajnu posla i pažljivom odabiru kako bi se njegovala predanost prema poslu. Ključni izazov je identificirati i njegovati one s motivacijom za javnu službu te ih adekvatno nagraditi. Odabir i njegovanje onih sa predanošću prema javnoj službi uključuje brigu o tome da politike i prakse naknada ne istisnu iskrenu motivaciju za kvalitetno obavljanje posla. (Jambrek i Penić, 2008).

Uz samu motivaciju, dodatni izazov se pojavljuje kod političkih uloga državnih službenika i opseg u kojem su isti politički izloženi, odnosno osjetljivi. Odabir državnih službenika na temelju zasluga, s odvojenim strukturama karijere za političare i državne službenike, općenito je povezan s učinkovitijim upravljanjem i gospodarskim rastom, uz neke važne iznimke. Zadaci, percepcije uloga i ponašanje više državne službe ovise o povijesnoj tradiciji i političkoj kulturi, te o strukturnim karakteristikama, kao što je prisutnost ili odsutnost političkih savjetnika, te podršci koju državni službenici dobivaju ili trebaju izvan vlade od klijenata i interesne skupine. Uloga viših državnih službenika također ovisi o njihovoj specijalizaciji i kapacitetu političkih imenovanja. Priprema viših državnih službenika za ove uloge kritičan je izazov kadrovskog upravljanja. Vlasti također koriste alate za ljudske resurse kako bi povećale političku osjetljivost, uključujući obuku, disciplinu i promjene u pogledu sigurnosti radnog staža državnih službenika.

Još jedan od izazova, pronalazi se u reformi državne službe. Reforma državne službe je dugoročan pothvat koji zahtjeva temeljitu analizu i istraživanje. Ipak, neke su radikalne reforme iz temelja izmijenile uvjete ugovora o javnoj službi između političara i državnih službenika. Smatra se da uvođenje reforme, kao što je zapošljavanje po želji, potkopava transparentnost i motivaciju te ne donosi očekivane rezultate. (Kellough, 2020).

## **6. ZAKLJUČAK**

Kao i mnoge druge države, Republika Hrvatska je u pogledu javne uprave suočena s mnogobrojnim zahtjevima od strane javnosti, ali i od strane međunarodnih organizacija. Smatra se da Međunarodni monetarni fond i Svjetska banka sve intenzivnije zagovaraju uvođenje menadžerskih mjera. Pored inzistiranja na kvalitetnom i učinkovitom radu, kontinuiranom praćenju, optimizaciji službeničkih odnosa te mjere uključuju i smanjivanje plaća i socijalnih prava zaposlenika u javnom sektoru, kao i smanjivanje broja zaposlenih, ali i samog broja organizacija.

Nadalje, Europska unija zahtjeva višu razinu profesionalizma, kontinuirano ulaganje u edukacije i usavršavanje, visoku razinu motivacije prilikom obavljanja posla; odnosno teži uspostavljanju tradicionalne, weberijanske uprave. Različitosti dvaju koncepcija dovode do raznih problema u praksi. Nije iznenađujuće da će zaposleni u javnom sektoru takvu situaciju percipirati izrazito negativno. Uz izrazito male plaće, krute tradicionalne sustave te česte osude javnosti i medija, od njih se očekuje besprijekoran rad. (Zoretić i Buterin, 2016).

Upravljanje ljudskim potencijalima temeljna je funkcija svake organizacije jer su ljudi u organizaciji njezin najvažniji resurs. Ljudski potencijali osiguravaju da su pravi adekvatni zaposlenici na pravom mjestu u pravo vrijeme, motivirani da dobro obavljaju svoj posao.

Ljudski potencijali izrađuju i upravljaju smjericama za zapošljavanje, selekciju i osposobljavanje novih zaposlenika, nagrađivanje zaposlenika na odgovarajući način, za disciplinske mjere i otpuštanje ako je potrebno, te za osiguranje mirovine, ostavke i druge aktivnosti. Kada ljudski potencijali ne obavljaju svoje zadatke, dolazi do smanjenja učinkovitosti, pada motivacije zaposlenika, a sve to se loše reflektira na cjelokupno poslovanje, u ovom slučaju na rad javne uprave.

U javnoj upravi, funkcija upravljanja ljudskim resursima ima dodatne uloge, a najvažnije su:

1. Planiranje radne snage i zapošljavanje: ljudski potencijali u javnoj upravi pomažu u identificiranju potreba za zaposlenicima, planiranju zapošljavanja i odabira kvalificiranih pojedinaca. Time se osigurava zapošljavanje pravih ljudi s potrebnim vještinama i kompetencijama.
2. Obuka i razvoj: ljudski potencijali u javnoj upravi usmjereni su i na pružanje prilika za obuku i razvoj kako bi se poboljšala znanja, vještine i sposobnosti zaposlenika. Redovita i kvalitetna edukacija omogućuje zaposlenicima da se prilagode promjenjivim zahtjevima posla, poboljšaju svoj učinak i aktivno doprinesu ciljevima organizacije.
3. Upravljanje efikasnošću: ljudski potencijali u javnoj upravi uspostavljaju sustave ocjenjivanja učinka kako bi se što realnije procijenio učinak zaposlenika i dobila povratna informacija. Pomažu u postavljanju standarda učinka, identificiranju potreba za razvojem i nagrađivanju onih koji imaju dobre rezultate, promičući tako kulturu odgovornosti i produktivnosti.
4. Odnosi sa zaposlenicima: ljudski potencijali u javnoj upravi imaju za cilj poticanje pozitivnih odnosa sa zaposlenicima i održavanje prosperitetnog radnog okruženja. Uz navedeno, bave se pritužbama zaposlenika, upravljanjem konfliktima i promicanjem otvorene komunikacije između zaposlenika i menadžmenta, što u konačnici doprinosi zadovoljstvu zaposlenika i organizacijskoj učinkovitosti.
5. Strateško planiranje: ljudski potencijali u javnoj upravi uključeni su u usklađivanje strategija ljudskih potencijala s općim ciljevima i ciljevima organizacija javne uprave i javnog sektora. Pridonose strateškom planiranju procjenom budućih potreba radne snage, identificiranjem nedostataka vještina i razvojem strategija za rješavanje novih izazova.
6. Organizacijska kultura i organizacijske promjene: ljudski potencijali u javnoj upravi imaju ključnu ulogu u oblikovanju organizacijske kulture i upravljanju promjenama unutar organizacije. Promiču vrijednosti kao što su integritet, poštenje i profesionalizam te olakšavaju provedbu organizacijskih promjena za poboljšanje efikasnosti.

Može se zaključiti da je upravljanje ljudskim potencijalima ključni čimbenik za reformu javne uprave i da je ulaganje u ljudske resurse isplativije od ulaganja u bilo koje druge resurse. No, da bi se stvorili preduvjeti za budući razvoj i upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi mora se istovremeno raditi i na prilagodbi zakonske regulative koja se odnosi na državne službenike, kao i stvaranja drugih preduvjeta.

## LITERATURA

### *Časopisi*

1. Brewer i Kellough (2016), Administrative Values and Public Personnel Management: Reflections of Civil Service Reform in the United States.” Public Personnel Management 45 (2), 171–189.
2. Jambreč I. i Penić I. (2008), Upravljanje ljudskim potencijalima u poduzećima – ljudski faktor, motivacija zaposlenika kao najvažniji čimbenici uspješnosti poslovanja poduzeća, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 29 (2), 1181-1206.
3. Kellough JE. (2020), Human Resources and Public Administration, PS: Political Science & Politics, 53(1), 173-178.
4. Koprić I. i Škarica M. (2016), Hrvatska 2014. Hrvatska i komparativna javna uprava, 16(1), 193-201.
5. Marčetić G. (2006), Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi i novi Zakon o državnim službenicima, Hrvatska i komparativna javna uprava, 6 (2), 83-118.
6. Perko Šeparović I. (2006), Izazovi javnog menadžmenta, dileme javne uprave, 14-22.
7. Soeters J. i Tessema M. (2004), Public management in developing countries: some not es on Eritrea, International Review of Administrative Sciences, 70(4), 623-635.
8. Tišma S., Mileusnić Škrtić M i Prelec D. (2005), Human Resource Management in Public Administration, Croatian international relations review, 40/41, 165-173.
9. Zoretić G. i Buterin D. (2016), Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi Republike Hrvatske, Zbornik Sveučilišta u Rijeci, 4 (1), 159-170.

### *Internet izvori:*

1. <https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1495;jsessionid=AC22C09E799BFF83A821FFEDFE5B3535>  
(dostupno 12.4.2023.)
2. <https://selekcija.hr/2010/12/ljudski-resursi-ljudski-potencijali-hr-odjeli-sto-je-to/>  
(dostupno 11.4.2023.)

## LOKALNI IZBORI KAO INSTRUMENT PARTICIPACIJE GRAĐANA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

### LOCAL ELECTIONS AS AN INSTRUMENT OF CITIZENS' PARTICIPATION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT

Nives Gažo, mag. iur., unutarnji revizor

Grad Vukovar

e-mail: [nives.gazo@vukovar.hr](mailto:nives.gazo@vukovar.hr)

#### Sažetak

Većinu svojih očekivanja, interesa i potreba građani ostvaruju na lokalnoj razini stoga je opravdano pretpostaviti postojanje njihove snažne motivacije za korištenje zakonom omogućenih instrumenata participacije građana u odlučivanju i djelovanju lokalnih jedinica, dakle među ostalim i njihovo aktivno sudjelovanje na lokalnim izborima. U radu se analizira funkcija i smisao lokalnih izbora te analizom podataka Državnog izbornog povjerenstva Republike Hrvatske o provedenim lokalnim izborima ukazuje na (de)motiviranost građana Republike Hrvatske za primjenu ovog oblika njihove političke participacije.

**Ključne riječi:** *lokalna samouprava, lokalni izbori, (de)motiviranost građana-birača.*

#### Abstract

Citizens realize most of their expectations, interests and needs at the local level, therefore it is justified to assume the existence of their strong motivation to use the instruments of citizen participation enabled by law in the decision-making and operation of local units, so among others, their active participation in local elections. The paper analyzes the function and meaning of local elections, and by analyzing the data of the State Election Commission of the Republic of Croatia on local elections, it points to the (de)motivation of the citizens of the Republic of Croatia to apply this form of their political participation.

**Keywords:** *local self-government, local elections, (de)motivation of citizens-voters.*

#### 1. UVOD

Sukladno Ustavu Republike Hrvatske državna vlast u Republici Hrvatskoj ustrojena je na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast, a ista je ograničena Ustavom zajamčenim pravom građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu koje se ostvaruje putem lokalnih / područnih (regionalnih) predstavničkih tijela sastavljenih od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima. Građani uz navedeno posredno također mogu i neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima i to putem zborova, referendumata te drugih oblika neposrednog odlučivanja (članak 4. u svezi članka 133. Ustava Republike Hrvatske<sup>1</sup>).

Važnost lokalne samouprave prepoznate u Ustavu Republike Hrvatske ogleda se upravo u činjenici da je ona "razina vladavine najbližija građaninu, na kojoj se razini predstavlja važnost

---

<sup>1</sup> Ustav Republike Hrvatske, "Narodne novine" broj 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014



i gledišta lokalnog" (Lauc, 2000:70), odnosno sustav upravljanja na području užem od države ("lokalni sustav upravljanja") u "lokalnoj zajednici" kao obliku međusobne povezanosti ljudi na temelju prostorne bliskosti (Pusić, 1985) gdje građani opravdano mogu očekivati kvalitetno, brzo i jednostavno ostvarivanje svojih prava i svakodnevnih potreba. Značaj lokalne samouprave istaknulo je i Vijeće Europe 1985. godine donoseći Europsku povelju o lokalnoj samoupravi prepoznavajući tako lokalne jedinice jednim od glavnih temelja svakog demokratskog sustava i smatrajući da je pravo građana na sudjelovanje u upravljanju javnim poslovima jedno od demokratskih načela koje je moguće najneposrednije ostvariti na lokalnoj razini te time utjecati na stvaranje lokalnih jedinica koje su stvarno odgovorne a što omogućava razvijanje uprave koja je učinkovita i bliska građanima. Navedenu Povelju Republika Hrvatska je ratificirala 1997. godine te na njezinim načelima i danas osigurava funkcioniranje lokalne samouprave.<sup>2</sup>

Kako je već navedeno, građani mogu posredno i neposredno sudjelovati u upravljanju javnim poslovima u lokalnoj zajednici, a jedan od načina njihove participacije su i izbori kao oblik posrednog sudjelovanja. Prema definiciji navedenoj u Hrvatskoj enciklopediji, izbori su u tehničkom smislu različiti formalizirani postupci i sredstva tvorbe političkih institucija i postavljanja pojedinaca na javne položaje, dok u sadržajnom smislu predstavljaju proces tvorbe političke volje koji se temelji na mogućnosti birača da se odluče za jednu od više ponuđenih političkih opcija i njihovih nositelja, te na slobodi izbora među tim opcijama. Kako su mogućnost biranja i sloboda izbora neodvojive sastavnice pojma izbora, izbore je stoga u strogom pojmovnom smislu moguće promatrati samo kao kompetitivne izbore u demokratskim političkim sustavima pri čemu su glavne funkcije takvih izbora, među ostalim i legitimiranje političke vlasti i političkoga sustava u cjelini, predstavljanje interesa i mišljenja biračkoga tijela, povezivanje političkih institucija s preferencijama birača, prenošenje povjerenja birača na izabrane osobe i stranke, regrutiranje političke elite, mobiliziranje birača za potporu proglašenim društvenim vrijednostima i ciljevima (Hrvatska enciklopedija, 2021).

Lokalni izbori prema demokratskom (višestranačkom) principu na području Republike Hrvatske prvi puta su provedeni s prvim izborima za Sabor 1990. godine, međutim isti izbori su provedeni prema okviru preuzetom iz ranije države – izborom putem apsolutne većine. Sustav izbora koji se danas primjenjuje uspostavljen je 1992. godine Zakonom o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave<sup>3</sup>, a postupak izbora prema njemu proveden je prvi puta 1993. godine (Šimunić, 2022).

## **2. LOKALNI IZBORI KAO OBLIK POSREDNE PARTICIPACIJE GRAĐANA**

Polazeći od pojma demokracije kao političke ideje o vladavini u kojoj sudjeluju svi članovi zajednice (narod), izravnim odlučivanjem ili posredno putem izabranih predstavnika (Hrvatska enciklopedija, 2021), lokalnu samoupravu se može promatrati kao izvrstan primjer demokratske institucije. U prilog tome govori John Dewey navodeći kako "demokracija se mora

<sup>2</sup> Europska povelja o lokalnoj samoupravi (Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, "Narodne novine" – Međunarodni ugovori broj 14/1997, 2/2007, 4/2008, 5/2008)

<sup>3</sup> Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave, "Narodne novine", broj 90/1992

početi kod kuće, a njena kuća je lokalna zajednica" (Dewey, 2008, navedeno u: Bošnjak, 2022:173), a Barber nadopunjava isto smatrajući kako je "malo toga krivo s liberalnim institucijama što doza jake participacije i reaktiviranog građanstva ne može izliječiti" (Barber, 1984, navedeno u: Bošnjak, 2022:173).

Iz perspektive demokracije, interes za politikom jedna je od najvažnijih društvenih normi (Pap, 2019) jer "bez minimalne razine znatiželje o politici, građani ne bi bili niti svjesni političkih procesa ili mogućnosti da poboljšaju svoje blagostanje ili doprinesu kolektivnom odlučivanju" (Van Deth i Elff, 2004, navedeno u: Pap, 2019:104). Interes za politikom ima utjecaj među ostalim i na izlazak na izbore kao jedan od najvažnijih oblika političke participacije građana.

Lokalni izbori, sukladno odredbama važećeg Zakona o lokalnim izborima<sup>4</sup> izbori su članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i izbori općinskog načelnika, gradonačelnika i župana te njihovih zamjenika. Provedbom izbora ovih tijela lokalne samouprave građani te jedinice lokalne samouprave za naredno razdoblje od 4 godine (ili do izvanrednih lokalnih izbora) formiraju tijela odlučivanja koja izravno utječu na ostvarenje njihovih svakodnevnih potreba, dajući im demokratski politički legitimitet i poklanjajući povjerenje izabranim predstavnicima za ispunjenje očekivanja javnosti u dijelu povećanja efikasnosti i stručnosti u obnašanju javnih dužnosti. Neposredan izbor izvršnog tijela koji se provodi od 2009. godine u Republici Hrvatskoj olakšava građanima "locirati ključni centar odlučivanja i odgovornosti" (Podolnjak, 2005:91) i kao takav postati motiv njihove daljnje političke participacije u životu lokalne samouprave jer kako putem izbora građani utječu na formiranje vlasti na najnižoj razini, onoj najbližoj njima, tako i postupanje vlasti te razine povratno doprinosi razvoju demokratske svijesti građana, njihovoj kritičnosti i želji za oblikovanjem upravo onakve vlasti lokalne razine koja će omogućiti jednostavnije, brže i kvalitetnije ostvarivanje njihovih težnji. Stoga se važnost građana u oblikovanju vlasti, kako državne tako i lokalne, putem izbora (ali i njihovim drugim oblicima sudjelovanja) izvrsno ocrtava kroz Barberovu misao da "demokracija može preživjeti samo kao jaka demokracija, koju ne čuvaju veliki vođe nego kompetentni, odgovorni građani. Učinkovite diktature trebaju velike vođe. Učinkovite demokracije trebaju velike građane." (Barber, 1984, navedeno u: Bošnjak, 2022:175)

### **3. MOTIVIRANOST BIRAČA ZA PRISTUPANJE LOKALNIM IZBORIMA**

Pravnu osnovu provedbe svakih pa tako i lokalnih izbora predstavlja biračko pravo kao temeljno političko i ustavno pravo državljana na izbor svojih predstavnika (aktivno pravo) te pravo da budu birani (pasivno pravo) u predstavnička tijela i na druge dužnosti. Demokratsko biračko pravo opće je, jednako, izravno i tajno, a može biti slobodno i obvezatno. U većini suvremenih država biračko pravo se shvaća isključivo kao građanska dužnost pa tako i u Republici Hrvatskoj, dok je u manjem broju država zakonski obvezatno, poput primjerice Grčke, Cipra, Luksemburga, Australije, Bolivije, Brazila pa se ne pristupanje glasovanju kažnjava (novčano, privremenom zabranom pristupa nekim javnim položajima, privremenim oduzimanjem biračkoga prava i slično) (Hrvatska enciklopedija, 2021; Pap, 2019).

---

<sup>4</sup> Zakon o lokalnim izborima, "Narodne novine" broj 144/2012, 121/2016, 98/2019, 42/2020, 144/2020, 37/2021

Iako su lokalni izbori važan oblik participacije građana u procesima formuliranja, donošenja i provedbe javnih politika, posljednjih godina bilježi se trend pada izborne participacije u Republici Hrvatskoj, a što je prikazano niže u Tablici 1. Izlaznost na lokalne izbore u razdoblju 2001.-2021.

Tablica 1. Izlaznost na lokalne izbore u razdoblju 2001.-2021.

<i>Županija</i>	<i>2001.</i>	<i>2005.</i>	<i>2009.</i>	<i>2013.</i>	<i>2017.</i>	<i>2021.</i>
Zagrebačka	46,76	40,02	45,80	45,14	44,70	44,04
Krapinsko-zagorska	46,12	42,94	52,66	51,12	52,41	50,69
Sisačko-moslavačka	48,52	41,81	44,41	47,51	46,32	47,89
Karlovačka	51,51	41,81	46,26	46,16	48,08	47,79
Varaždinska	49,31	51,78	57,69	48,62	49,28	49,07
Koprivničko-križevačka	47,10	45,55	53,11	46,37	46,36	47,28
Bjelovarsko-bilogorska	50,33	41,81	44,04	47,46	44,96	45,91
Primorsko-goranska	42,67	37,33	44,07	41,40	42,54	42,58
Ličko-senjska	49,62	45,13	50,54	52,89	59,84	59,65
Virovitičko-podravska	47,12	42,33	50,54	50,33	49,42	47,07
Požeško-slavonska	55,47	43,65	49,91	52,85	48,21	43,47
Brodsko-posavska	46,75	40,33	47,81	46,80	44,67	44,47
Zadarska	45,03	40,79	44,76	46,95	45,56	45,25
Osječko-baranjska	50,75	43,75	49,20	49,59	45,42	44,18
Šibensko-kninska	49,38	39,85	46,76	49,97	48,40	46,96
Vukovarsko-srijemska	45,05	39,51	43,20	51,58	45,30	50,03
Splitsko-dalmatinska	52,54	38,64	49,29	49,82	47,82	47,76
Istarska	50,96	42,39	49,63	45,33	45,13	43,97
Dubrovačko-neretvanska	54,20	51,78	55,41	56,73	56,84	57,09
Međimurska	43,22	41,90	50,16	45,04	44,67	44,99

<i>Županija</i>	<i>2001.</i>	<i>2005.</i>	<i>2009.</i>	<i>2013.</i>	<i>2017.</i>	<i>2021.</i>
Grad Zagreb	39,79	35,94	41,69	44,17	47,62	47,09
<i>Prosjek</i>	<b>48,20</b>	<b>42,35</b>	<b>48,43</b>	<b>48,37</b>	<b>47,79</b>	<b>47,49</b>

Izvor: Državno izborno povjerenstvo; Raos, 2013; izračun autorice

Pregledom podataka navedenih u Tablici 1. vidljivo je kako je izlaznost birača na lokalne izbore na razini Republike Hrvatske bila u padu do 2009. godine odnosno do trenutka kada je provedena reforma izbornog zakonodavstva te je uspostavljen model neposrednog izbora izvršnih tijela jedinica samouprave. Očekivanja od navedenog modela bila su među ostalim i u dijelu kandidiranja kvalitetnijih kandidata za čelnike jedinica samouprave (izvršno tijelo) što bi dalje doprinijelo većoj motiviranosti birača i njihovoj većoj izlaznosti, a time u konačnici i boljem propulzivnom korištenju instrumenata demokracije (Koprić i Škarica, 2017). Kako je vidljivo iz podataka u Tablici 1. navedena očekivanja su se pokazala opravdanima te je 2009. godine došlo do povećanja izlaznosti birača u svim županijama u odnosu na lokalne izbore

provedene u 2005. godini, dok se izlaznost u samo 9 županija (Krapinsko-zagorskoj, Varaždinskoj, Koprivničko-križevačkoj, Primorsko-goranskoj, Ličko-senjskoj, Virovitičko-podravskoj, Brodsko-posavskoj, Dubrovačko-neretvanskoj i Međimurskoj) te Gradu Zagrebu povećala u odnosu na izbornu participaciju 2001. godine. U dvije županije ovakva reforma izbornog zakonodavstva rezultirala je kontinuiranim povećanjem izlaznosti u razdoblju 2009.-2021. godine (Ličko-senjskoj i Dubrovačko-neretvanskoj) ili je pri provedbi lokalnih izbora u razdoblju 2013.-2021. godine izlaznost bila viša od one zabilježene u 2009. godine (u 6 županija i to Sisačko-moslavačkoj, Karlovačkoj, Bjelovarsko-bilogorskoj, Zadarskoj, Šibensko-kninskoj, Vukovarsko-srijemskoj te Gradu Zagrebu). Međutim, nakon prvih neposrednih lokalnih izbora na svakim daljnjim izborima zabilježeno je neznatno, ali ipak smanjenje izlaznosti birača na lokalne izbore na razini Republike Hrvatske.

Motiviranost birača područje je koje privlači pažnju kako u praksi tako i u teoriji već dugi niz godina što je i očekivano osobito ukoliko se uzme u obzir važnosti spoznaje kako potreba postaje motiv kada ju potakne dostatna razina intenziteta, a sam motiv predstavlja dovoljno jaku potrebu koja čovjeka potiče na poduzimanje neke radnje (Kotler i Keller, 2008, navedeno u: Pirić i Ćelić, 2016). Prvo istraživanje ponašanja birača, a i prvo u kojem je primijenjena metoda ankete, proveli su Merriam i Goswell 1923. godine u Sjedinjenim Američkim Državama kako bi utvrdili razloge koji potiču birače da ne pristupe izborima (Merriam i Gosnell, 1924, navedeno u: Haramija i Mušura Gabor 2017). Kako navode Haramija i Mušura Gabor nekoliko je čimbenika koji mogu utjecati na ponašanje birača (a koja su zastupljena u svim istraživanjima o ponašanju birača): stajališta prema nekom važnom javnom pitanju odnosno svojstva programa kandidata i njihovih stranaka, svojstva kandidata kao osobe, ideološka orijentacija i identifikacija s nekom političkom strankom, dosadašnji rezultati stranaka i kandidata pri obnašanju vlasti i okolnosti odnosno karakter same izborne kampanje (Haramija i Mušura Gabor, 2017).

Istraživanja pokazuju kako pad izborne participacije i trend porasta političke apatije kao oblika ravnodušnosti građana prema politici obilježava mnoge suvremene demokratske države pri čemu politički apatičnog birača karakterizira nizak stupanj svjesnosti o politici no ipak sa dovoljnim znanjem o njoj kako bi zaključio da nije motiviran za većim stupnjem uključenja u politiku (Thompson i Horton, 1960, navedeno u: Pap, 2019). Nadalje, izostanak političke participacije odnosno političku ne-participaciju birača može se promatrati kao aktivni i pasivni oblik pri čemu aktivnu ne-participaciju obilježava namjerno izbjegavanje politike i političkih pitanja što je najčešće uzrokovano nezadovoljstvom dok pasivni oblik ne-participacije obuhvaća one birače koji politiku ne poimaju kao zanimljivu, ne osjećaju težnju iskazati svoja opredjeljenja, ne prate građanska ni politička pitanja, niti imaju izražena mišljenja o politici (Ekman i Amnå, 2012, navedeno u: Pap, 2019). Politička apatija i politička ne-participacija različite su značenjem, no imaju jednako izvorište – nedostatak motivacije birača koji bi se mogao pojasniti primjenom postavke Vroomove teorije očekivanja da će "motivacijska sila izborne situacije biti proporcionalna percipiranoj mogućnosti da će izbor jedne, a ne neke druge mogućnosti, dovesti do željenih rezultata" (Šiber, 2003, navedeno u: Pap, 2019:81).

Okolnosti koje mogu dovesti do nedostatka motivacije (a obrazloženjem naslanjajući se na ranije spomenutu postavku Vroomove teorije) mogu biti sljedeće:

- ako se bira netko tko neće moći utjecati u tijelu koje se bira, to je destimulativno,
- što veći broj glasača o nečemu odlučuje, to je motivacija manja, jer se pojedinačni glas gubi i pojedinac osjeća da on o tome ne odlučuje,
- razina na kojoj se vrši izbor - izbori za predsjednika države su stimulativniji nego lokalni izbori (Šiber, 2003, navedeno u: Pap, 2019:81) odnosno lokalni izbori su podnacionalni / drugorazredni (second-order) izbori te se time smanjuje interes birača za sudjelovanje u istima (Schakel, 2015, navedeno u: Raos, 2017).

Nadalje uzrok nedostatku participiranja birača na izborima može se pronaći i u sljedećem:

- izborno tijelo je relativno zadovoljno i zbog toga nije motivirano potrebom za promjenom,
- izborno tijelo je relativno zadovoljno i ne vidi razlog da brani "status quo",
- proizvodi koji se nude se smatraju sličnima i racionalan izbor nije potreban jer su svi ishodi prihvatljivi. Ako se izbor i ne učini, proizvod će svakako biti primljen,
- niti jedan od ponuđenih proizvoda ne odgovara zahtjevu birača, stoga se razmjena glasova ne odvija (razočarenje, nedostatak povjerenja),
- transakcijski troškovi su previsoki,
- neizlaženje na izbore može biti uzrokovano okolnostima, a ne izborom,
- birač može istinski biti nezainteresiran,
- poteškoće u pismenosti će ometati participaciju,
- birač percipira kako glasovanjem ne može utjecati na ishod, odnosno da ista stranka uvijek pobjeđuje i da jedan glas ne čini razliku,
- sustavni neuspjeh sprječava glasovanje (Bannon, 2005, navedeno u: Pap, 2019:82).

Razloge slabije izlaznosti na lokalne izbore neki pronalaze i u tome da su "oligarhijske stranke postale strojevi za iskristaliziranje lokalnog kao privatnog posjeda, a njihova je predstavnička funkcija zamirala... veću važnost ima stranačka stega nego argumentirana rasprava" što je zapravo u suprotnosti sa svrhom političkih stranaka jer bi iste trebale stimulirati javnu kritiku i raspravu te potaknuti građane na uključivanje u proces odlučivanja (Ravlić, 2011:90-91).

Komparativni politolog Daniele Caramani u svojim istraživanjima participacije građana uočio je porast trenda neizlaženja na izbore diljem Europe koji je najizraženiji u zemljama Istočne Europe što predstavlja paradoks uslijed činjenice da su do nedavno te zemlje bile pod komunističkom diktaturom i borile su se za pravo glasa, a po uvođenju demokracije počeli su apstinirati, pri čemu uzrok navedenom ponašanju pronalazi u razočarenju starom elitom koja je uspjela održati svoju moć i nakon pada komunizma (Oxenham, 2017, navedeno u Pap, 2019:84).

Bitan utjecaj na (ne)participaciju birača svakako imaju i javne institucije, no njihova uloga može biti manja ili veća ovisno radi li se o pristupu "odozdo prema gore" ili "odozgo prema dolje". Kada se govori o pristupu "odozdo prema gore" uloga javnih institucija u jačanju društvenog povjerenja te poticanja i povećanja participacije birača je ograničena (ali ipak postoji) jer u ovom pristupu birači (građani) međusobnom interakcijom uče vjerovati jedni

drugima, stvaraju i održavaju povjerenje u politički sustav te stječu i razvijaju društvene vrijednosti koje se prenose na javne institucije te na taj način birači (građani) bivaju informirani, politički aktivni, demokratski odgovorni (Pap, 2019). S druge strane kada je riječ o pristupu "odozgo prema dolje" javne institucije imaju širi i snažniji utjecaj na birače (građane) putem promoviranja svog odgovornog, pouzdanog i učinkovitog rada, kooperativnih vrijednosti i društvenih ponašanja te time utječu na norme i vrijednosti koje će dominirati u društvu: odredbe, očekivanja i percepcije ljudi u odnosu na druge ljude, same sebe i svoju ulogu birača (građana) (Pap, 2019). Na taj način institucije potiču birače (građane) da na sljedećim izborima izraze lojalnost postojećoj vlasti ili pak da potraže nove aktere koji će bolje predstavljati preferencije birača te tako osiguravaju ostvarenje temeljnog demokratskog prava birača (građana) – njihovo sudjelovanje u procesima formuliranja, donošenja i provedbe javnih politika, a ostvarenjem takvog oblika političke participacije potiču povjerenje građana da se izborima može utjecati na političke odluke i da se politički akteri mogu smatrati odgovornima za rezultate tih odluka (Henjak, 2017).

#### 4. ZAKLJUČAK

Da bi se demokracija mogla ostvariti u svojoj biti kao politička ideja o vladavini u kojoj sudjeluju svi članovi zajednice odnosno kao politički poredak u kojem vlada većina uz osiguranje prava manjine nužno je, među ostalim, i postojanje participacije građana. Je li učinak nekog političkog sustava demokratski i uspješan moguće je procijeniti prema parametrima (Harris, 2004, navedeno u Pap, 2019:68):

- predanosti i odgovornosti političkih vođa,
- standardima iskrenosti i efikasnosti vladinih službenika,
- transparentnosti i otvorenosti donošenja političkih odluka,
- stupnja javne svjesnosti da je prikladno i poželjno povećati participaciju u političkim pitanjima,
- sposobnosti različitih pokreta civilnog društva da predstavljaju građanstvo u političkoj sferi,

a koji nedvojbeno potvrđuju kako je politička participacija građana u samoj suštini demokracije.

Podredno tome, povjerenje građana u vlast snažan je motiv njihove političke participacije kojem svaki a posebno demokratski sustav treba i morao bi težiti jednako kao i činjenici stvaranja društveno-politički informiranih i socijalno uključenih građana s interesom za politiku.

Istražujući odnos demokracije i participacije građana te uloge lokalnih samouprava u poticanju iste participacije, Udruga gradova<sup>5</sup> je tijekom 2020. godine u gradovima Republike Hrvatske provela anketu pod nazivom "Kako gradovi komuniciraju s građanima" ispitavši putem iste

---

<sup>5</sup> Demokracija i participacija: uloga lokalnih samouprava u poticanju građanske participacije, Udruga gradova, dostupno na: <https://www.udruga-gradova.hr/demokracija-i-participacija-uloga-lokalnih-samouprava-u-poticanju-gradanske-participacije/> (26.03.2023.)

stavove gradova o sudjelovanju građana u donošenju i kreiranju javnih politika te ključne uloge komunikacije koju gradovi kao donositelji odluka oblikuju. U anketi:

- više od 70% gradova izrazilo je uvjerenje o dobroj informiranosti svojih građana o radu lokalne samouprave dok 87% njih vjeruje kako dobro poznaju potrebe svojih građana,
- 74% gradova navelo je kako smatra da stupanj uključivanja građana u lokalnu samoupravu i donošenje odluka najviše ovisi o samim građanima, dok 29% gradova smatra da u uključivanju građana odlučujuću ulogu ima upravo lokalna samouprava,
- 2/3 gradova istaknulo je kako bi građani trebali više sudjelovati u radu lokalne samouprave no upitani pri tome smatraju li da su građani za to nezainteresirani najveći broj gradova iskazao je neodlučnost,
- 79% gradova izrazilo je uvjerenje da bi veće sudjelovanje građana u lokalnoj samoupravi dovelo do poboljšanja upravljanja gradom,
- 82% gradova navelo je kako je građane potrebno dodatno potaknuti i motivirati za izlazak na lokalne izbore neovisno o izbornoj stranačkoj promidžbi,

a što sve ukazuje da su čelništva gradova svjesna značajnosti građanske participacije osobito u dijelu izborne participacije koju je potrebno dodatno potaknuti jer sudjelovanje građana u oblikovanju javnih politika dovodi do boljeg rada grada i upravljanja javnim poslovima.

Izbornu participaciju u Republici Hrvatskoj kako na izborima na državnoj tako i na izborima na lokalnoj razini obilježava postupan pad broja birača, što se opravdano može smatrati nuspojavom netransparentnosti rada institucija, ali i izostanka kulture građanske dužnosti (Bošnjak, 2022). Položaj birača nije niti lak niti jednostavan jer poziva na odgovornost i razvoj svijesti da zajednica nije ništa gotovo nego da smo zajednica mi i da je ona onakva kako je živimo (Pirić i Čelić, 2016) i njezino oblikovanje i funkcioniranje ovisi u najvećoj mjeri o samim građanima (biračima) te je stoga potrebno aktivno sudjelovati u procesima formuliranja, donošenja i provedbe javnih politika osobito kroz izbornu participaciju jer izbor uvijek postoji ukoliko ga se želi vidjeti.

## LITERATURA

1. Ustav Republike Hrvatske, "Narodne novine" broj 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014
2. Europska povelja o lokalnoj samoupravi – Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, "Narodne novine" – Međunarodni ugovori broj 14/1997, 2/2007, 4/2008, 5/2008
3. Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave, "Narodne novine", broj 90/1992
4. Zakon o lokalnim izborima, "Narodne novine" broj 144/2012, 121/2016, 98/2019, 42/2020, 144/2020, 37/2021
5. Bošnjak, A. (2022) "Revitalizacija lokalne demokracije - novi oblici političke participacije", str. 173-191 u "Participacija građana / građanki u odlučivanju o javnim poslovima u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini", Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, dostupno na:

- <https://publications.anubih.ba/bitstream/handle/123456789/746/8.%20Bosnjak%2C%20Ana-Mari.pdf?sequence=9&isAllowed=y> (26.03.2023.)
6. Haramija, P., i Mušura Gabor, A. (2018) "Čimbenici donošenja odluke birača – primjer izbora za gradonačelnika grada Zagreba 2017.", *Nova prisutnost*, XVI(1), str. 133-153. dostupno na: <https://doi.org/10.31192/np.16.1.9> (26.03.2023.)
  7. Henjak, A. (2017) "Lojalnost, glas ili izlazak: izborna participacija i potpora novim strankama u Hrvatskoj", *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 14(1), str. 79-103. dostupno na: <https://doi.org/10.20901/an.14.04> (26.03.2023.)
  8. Koprić, I., Škarica, M. (2017) "Evaluacija neposrednog izbora načelnika i župana u Hrvatskoj nakon dva mandata: korak naprijed, dva nazad", *Zbornik radova 7. međunarodne konferencije "Razvoj javne uprave" Vukovar, Veleučilište "Lavoslav Ružička" u Vukovaru*
  9. Lauc, Z. (2000) "Lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj – de lege ferenda". *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 50 (1-2), 65-89.
  10. Pap, A. (2019.) "Utjecajni čimbenici na političku participaciju građana u funkciji unapređenja političkog marketinga", doktorska disertacija, Ekonomski fakultet, Osijek, dostupno na: <https://www.bib.irb.hr/983469> (26.03.2023.)
  11. Pirić, V., i Čelić, I. (2016) "Motivacija glasača — moralno utemeljenje odluke i odgovornosti za njezine posljedice", *Obnovljeni Život*, 71.(3.), str. 363-374. dostupno na: <https://doi.org/10.31337/oz.71.3.6> (26.03.2023.)
  12. Podolnjak, R. (2005) "Neposredan izbor (grado)načelnika i župana: europska iskustva i hrvatski izazov", Stanek, Varaždin
  13. Pusić, E. (1985) "Upravni sistemi," Grafički zavod Hrvatske – Centar za stručno usavršavanje Pravnog fakulteta u Zagrebu, Knjiga I
  14. Raos, V. (2013) "Svibanjski lokalni izbori: mnogo staroga, malo novog", *Političke analize*, 4(15), str. 25-32. dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/142453> (08.04.2023.)
  15. Raos, V. (2017) "Lokalni izbori kao međuzbori?", *Političke analize*, 8(30), str. 29-35. dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/184739> (26.03.2023.)
  16. Ravlić, S. (2011) "Lokalna demokracija", u: Kregar, J., Đulabić, V. Gardašević, Đ., Musa, A., Ravlić, S., Rogić Lugarić, T. (ur.) (2011) "Decentralizacija", Zagreb, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, 85-106
  17. Šimunić, M. (2022) "*Neposredan izbor izvrsnih tijela na primjeru hrvatskih gradova*" (Završni rad). Preuzeto s <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:199:686362> (26.03.2023.)
  18. Demokracija i participacija: uloga lokalnih samouprava u poticanju građanske participacije, Udruga gradova, dostupno na: <https://www.udruga-gradova.hr/demokracija-i-participacija-uloga-lokalnih-samouprava-u-poticanju-gradanske-participacije/> (26.03.2023.)
  19. Državni izborno povjerenstvo Republike Hrvatske, Lokalni izbori – rezultati izbora, dostupno na: <https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/482> (08.04.2023.)
  20. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021. dostupno na: <https://enciklopedija.hr/> (26.03.2023.)



**PRIMJENA NAČELA TRANSPRENTNOSTI I OTVORENOSTI NA PRIMJERU  
JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE**

**APPLICATION OF THE PRINCIPLES OF TRANSPARENCY AND OPENNESS  
SHOWN ON THE EXAMPLE OF A LOCAL GOVERNMENT UNIT**

**Jelena Glavaš, mag. iur.**

Istarsko veleučilište – Università Istriana di scienze applicate

e-mail: [jglavas@iv.hr](mailto:jglavas@iv.hr)

**Ivan Beletić-Tatić, mag. iur.**

Istarsko veleučilište – Università Istriana di scienze applicate

e-mail: [ibtatic@iv.hr](mailto:ibtatic@iv.hr)

**Sažetak**

Rad se bavi praktičnom primjenom načela otvorenosti i transparentnosti na primjeru jedinice lokalne samouprave. Na prepoznavanje predmetnih načela kao osnovnih instrumenata koji služe kao sredstvo transformacije tradicionalnog poimanja javne uprave u korisnički orijentiranu javnu upravu uvelike je utjecao proces pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. Načela transparentnosti i otvorenosti javne uprave instrumenti su koji pridonose uspostavi novog odnosa između korisnika i uprave, kojeg karakterizira otvoren dijalog, suradnja i uspostava partnerskog odnosa. U ovom radu prvo se analizira proces europeizacije javne uprave u Republici Hrvatskoj, te zakonodavno uređenje u Republici Hrvatskoj za provedbu predmetnih načela. Potom će se istražiti njihova primjena i ostvarenje na primjeru jedinice lokalne samouprave, kao i mehanizmi koji se koriste u ostvarenju predmetnih načela i smjernice za njihovo involviranje u postupanje službenika u javnoj upravi. Cilj rada je prikazati zakonodavne i praktične promjene koje su posljedica uvođenja i primjene spomenutih načela na primjeru jedinice lokalne samouprave te ukazati na potrebu da se putem procesa upravljanja ljudskim potencijalima izvrši izobrazba službenika u javnoj upravi radi usvajanja i uspostave djelovanja u skladu sa istim načelima. Rezultati istraživanja sugeriraju preporuke u cilju poboljšanja primjene predmetnih načela, a sve kako bi suradnja građana i tijela javne uprave bila učinkovitija i kvalitetnija putem učinkovitijeg postupka upravljanja ljudskim potencijalima.

**Ključne riječi:** *otvorenost, transparentnost, europeizacija, jedinica lokalne samouprave.*

**Abstract**

This paper deals with the practical application of the principles of openness and transparency, shown on the example of a local government unit. The recognition of these principles as the fundamental instruments for transforming the traditional concept of public administration into a user-oriented one was largely influenced by the process of accession of the Republic of Croatia to the European Union. The principles of transparency and openness of public administration are instruments that contribute to the establishment of a new relationship between the public administration and its users, characterised by open dialogue, cooperation, and the establishment of a partner relationship. Therefore, this paper will first analyse the process of Europeanisation of public administration in the Republic of Croatia, as well as the

Croatian regulatory regime for the implementation of the aforementioned principles. Then the application and implementation of these principles, as well as the mechanisms used in their implementation, and guidelines for their involvement in the conduct of public administration officials. The paper aims to present legislative as well as practical changes resulting from the introduction and application of the aforementioned principles using the example of a local government unit and to outline the need to train public administration officials through the human resources management process in order to adopt and establish actions in accordance with the principles. Based on the results of the research, some recommendations are given for improving the application of said principles in order to achieve a better and more effective cooperation between citizens and public administration bodies through a more efficient human resources management process.

**Keywords:** *openness, transparency, Europeanisation, local government unit.*

## 1. UVOD

Lokalna vlast, kao vlast koja je najbliža građanima prepoznata je kao važan akter u razvoju i poticanju participacije građanstva u provedbi zakona i stvaranja transparentnije, racionalnije, profesionalnije i djelotvornije javne uprave. Iz tog razloga istražuje se praktična primjena načela otvorenosti i transparentnosti na primjeru odabranih gradova u Republici Hrvatskoj. Spomenuta načela Republika Hrvatska preuzela je uključivanjem u europski upravni prostor. Samim time preuzela je obvezu uspostaviti javnu upravu koja će doprinosti gospodarskom i održivom razvoju čitavog društva. Iako je Republika Hrvatska ostvarila značajan napredak i razvoj od početka prigovora za pristupanje s Europskom unijom, provedeno istraživanje pokazuje da određene mjere i aktivnosti koje obilježavaju modernu javnu upravu, još uvijek nisu na zadovoljavajućoj razini. Djelokrug javnopravnih tijela obuhvaća gotovo sve segmente društvene zajednice, a pružanje brzih, predvidivih i pouzdanih javnih usluga pretpostavka je osiguranja pravne sigurnosti koje dovodi do unaprjeđenja funkcioniranja čitavog društva. Načelo otvorenosti podrazumijeva izloženost rada javne uprave vanjskom nadzoru, ali i mogućnost utjecaja javnosti na njezin rad. S druge strane, načelo transparentnosti obilježava objavljivanje informacija o djelokrugu rada uprave te davanje informacija na zahtjev građana. Predmetna načela predstavljaju jedan od glavnih instrumenata za osiguranje vladavina prava te demokratskog upravljanja, ostvaruju se različitim instrumentima, te iako su formalno uvedena u područje djelovanja javne uprave, preostaje širok prostor za daljnja poboljšanja. Službenici se ne pridržavaju navedenih načela u svojem djelovanju te je u sklopu upravljanja ljudskim potencijalima potrebno iskoristiti sve alate kako bi se educiralo službenike i uspostavilo postupanje javne uprave u skladu sa istima.

U radu će se najprije objasniti pojam europeizacije te dati kratak uvid u provedene europeizacijske procese u Hrvatskoj. Potom će se predstaviti zakonodavno uređenje predmetnih načela te instrumenti kojima se oni ostvaruju. Nakon toga slijedi prikaz provedenog istraživanja o praktičnoj primjeni načela otvorenosti i transparentnosti na primjeru odabranih jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Zaključno, autori na temelju provedenog istraživanja predlažu poboljšanja za razvoj primjene spomenutih načela a sve u svrhu usklađivanja s europskim i međunarodnim standardima te unaprjeđenja djelovanja službenika

a radi uspostave benefita adresatima kao posljedice implementacije predmetnih načela u djelovanje javne uprave.

## **2. EUROPEIZACIJA JAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Hrvatske Europskoj uniji u listopadu 2001. g. smatra se začetkom procesa europeizacije u Hrvatskoj (Koprić, 2014). Proces europeizacija javne uprave može se definirati kao proces implementacije pravne stečevine Europske unije na javne uprave zemalja članica. Europeizaciju javnih uprava karakterizira približavanje različitih modela javne uprave u Europi, putem međusobnog učenja, razmjena informacija, dobrih iskustava, prakse te primjene osnovnih načela. Ovisno o gospodarskom statusu, tradicionalnim uvjerenjima, ekonomskom razvoju svake pojedine države članice prilagodbe javnih uprava postići će se na različite načine, međutim, svima je zajednička namjera da se europske javne politike provode pravodobno, zakonito i sukladno ustanovljenim zajedničkim načelima.

Upravna konvergencija kakav je sam postupak europeizacije javne uprave ne teži postizanju potpune uniformnosti javnih uprava u različitim državama članicama. Njegova svrha je da se postignu određeni efekti na nacionalnoj razini, uz postojanje obvezujućih propisa i različitih programa potpora na zajedničkoj razini.

Republika Hrvatska je u procesu europeizacije u razdoblju od 2000. do 2011. g. donijela 523 zakona kojima je Hrvatski pravni sustav usklađen s europskom pravnom stečevinom (Koprić, 2014: 23). Javna uprava se prilikom usklađivanja i prihvaćanja europskih standarda mijenjala i prilagođavala. Promjene se posebice ogledaju u stvaranju javnih agencija, izmjene Zakona o općem upravnom postupku te proširenje područje njegove primjene, privatizaciji javnih službi od općeg ekonomskog interesa te stvaranju sustava stručnog usavršavanja javnih službenika u izvedbi Državne škole za javnu upravu, uključivanje privatnog sektora u obavljanje javnih službi (koncesije, javno-privatno partnerstvo, itd.) (Lozina i Koprić, 2017).

## **3. NAČELO TRANSPARENTNOSTI**

Načelo transparentnosti predstavlja jedno od temeljnih instrumenata u razvoju suvremene, moderne javne uprave koja pridonosi gospodarskom razvoju cjelokupnog društva djelovanjem tijela javne vlasti i pružanjem usluga na pouzdan, predvidiv i društveno odgovoran način (Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. g., Narodne novine, br. 70/2015, 2015:6). U Hrvatskoj je pravo na pristup informacijama uvedeno u pravni sustav u procesu prilagodbe i usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa Europskim standardima (Đurman, 2015). Uz kumuliranu primjenu s ostalim načelima europske pravne stečevine pomaže u stvaranju odgovornije, građanima orijentirane uprave koja će u konačnici povećati povjerenje građana u rad uprave te doprinijeti ostvarenju ljudskih prava, demokracije ali i razvoju gospodarske aktivnosti. Transparentnost postupanja jedinica lokalne samouprave obilježava dostupnost i slobodan pristup građanima svim informacijama koje posjeduje jedinica lokalne samouprave, bilo putem aktivnog i/ili pasivnog prava na informaciju. Ona se ostvaruje kroz proaktivno objavljivanje informacija o radu, financiranju organizacije putem web stranica,

medija, javnih kampanji, konferencija za medija, medijskih izvještaja i sl. (Đurman, 2015:353) Jedan od instrumenata ostvarivanja predmetnog načela na lokalnoj razini jest pravo građana na pristup informacijama koje jedinica lokalne samouprave posjeduje. Pravo na pristup informacijama karakterizira aktivnost tražitelja informacije, koji preuzima inicijativu i svojim djelovanjem traži informaciju, a Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, br. 172/2003) (dalje u tekstu: ZPPI) potiče, podupire i štiti njegovo djelovanje. ZPPI donesen je 2003. g. te je od prvotnog donošenja noveliran 2010 i 2011 (Narodne novine, br. 172/2003, 144/2010, 37/2011, 77/2011). Novi ZPPI stupio je na snagu 8. ožujka 2013. g. (Narodne novine, br.25/13). Veliku ulogu na prepoznavanje spomenutog načela kao jednog od glavnih instrumenata za jačanje legitimiteta svih tijela javne vlasti učinjeno je izmjenama Ustava Republike Hrvatske, kada je pravo na pristup informacijama propisano kao ustavno pravo građana te je njegova zaštita zajamčena postupkom pred Ustavnim sudom. Uz to, ustanovljavanje funkcije neovisnog državnog tijela Povjerenika za informiranje kao novog tijela nadležnog za zaštitu prava pojedinaca pri provođenju zakona koji je nadležan za sva tijela javne vlasti a koji pruža određeni oblik pomoći zakonodavca u kontroliranju uprave i zaštiti građana, imalo je veliki utjecaj na razvoj spomenutog načela. Povjerenika bira Hrvatski sabor na vrijeme od pet godina, te je za svoj rad odgovoran Hrvatskom saboru kojem podnosi redovita godišnja izvješća. Uz provedbu nadzora i inspeksijskog nadzora nad primjenom Zakona, Povjerenik ima i ovlasti vezane za praćenje stanja, edukaciju, izvješćivanje i slično (Rajko, 2014).

Zakonska obveza svih jedinica lokalne samouprave jest korisnicima pravodobno, potpuno i točno davati informacije o poslovima radi kojih se obraćaju tim tijelima, te cjelokupnu javnost upoznati s obavljanjem poslova iz svog djelokruga. Jedinice lokalne samouprave postoje radi građana i nisu svrha sami sebi. Obvezu poštivanja prava te partnerski odnos između poslovnog i civilnog društva te javne uprave treba ugraditi u svijest upravnih službenika. Međutim, u praksi je stanje poprilično drugačije. U praksi tijela javne vlasti još uvijek građane i poslovne subjekte ne doživljavaju kao partnere koji posjeduju potrebna stručna znanja kako bi participirali u stvaranju lokalnih politika. U stvarnosti su jedinice lokalne samouprave poprilično spore, trome, kvaliteta dostavljenih informacija je upitna, ne postoji suradnja i dijalog te još uvijek građane i poslovne subjekte doživljavaju pasivnim korisnicima njihovih usluga. Vrlo se često događa da jedinice lokalne samouprave ne odgovaraju na postavljene zahtjeve za dostavom informacija, prekoračuju zakonom postavljene rokove za odgovor na postavljeni upit ili odgovaraju na samom kraju rokova te dostavljaju nekvalitetne odnosno nepotpune informacije. Navedena postupanja karakteriziraju nedemokratske sustave, autokratske i birokratizirane vlasti koja u svom djelovanju nije povezana s građanima i pravnim subjektima. Takvo djelovanje veoma često u javnosti stvara dojam tajnosti, izbjegavanja odgovornosti te u konačnici nepovjerenja u rad jedinica lokalne samouprave. Službenici u javnoj upravi nisu dovoljno educirani o važnosti predmetnog načela i nisu motivirani za uspostavu djelovanja uprave u skladu sa namjerom i svrhom istoga. Posljedica takvog djelovanja je stvaranje animoziteta adresata prema službenicima i prema samoj javnoj upravi. Prilagodбом procesa upravljanja ljudskim potencijalima potrebno je unaprijediti i ubrzati involviranje načela u svakodnevno postupanje javne uprave.

### 3.1. Načelo transparentnosti na primjeru jedinice lokalne samouprave

Jedinice lokalne samouprave obvezne su sukladno ZPPI-u imenovati službenika za informiranje koji je zaposlenik tijela mjerodavan za rješavanje ostvarivanja prava na pristup informacijama. Spomenuti službenik zaprima zahtjeve za rješavanje, u koordinaciji s drugim tijelima jedinice lokalne samouprave rješava zaprimljene zahtjeve, podnosi izvješće o provedbi ZPPI-a, educira se o provedbi ZPPI-a, itd. Gradovi u kojima je provedena analiza imaju imenovanog službenika za informiranje, čiji podaci su javni objavljeni, shodno zakonskim obvezama. U nastavku se prikazuju rezultati zahtjeva za pristup informacijama koje su predmetni gradovi zaprimali od 2015. g.

Tablica 1. Analiza zaprimljenih zahtjeva za pristup informacijama na primjeru jedinica lokalne samouprave

Grad	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
<b>Pula</b>	27	33	38	40	38	44	32	51
<b>Rijeka</b>	39	38	58	73	65	62	60	75
<b>Rovinj</b>	9	6	8	5	3	20	16	25
<b>Poreč</b>	* <sup>1</sup>							
<b>Labin</b>	6	4	10	9	9	12	6	7

Izvor: autori na temelju podataka sa službenih stranica gradova te dobivenih informacija od strane imenovanih službenika za informiranje.

Tablica 2. Analiza postupanja sa zaprimljenim zahtjevima za pristup informacijama na primjeru jedinica lokalne samouprave

Grad	Godina	Riješeni	Neriješeni	Odbijeni	Ustupljeni drugim tijelima	Riješenost zahtjeva u %
<b>Pula</b>	2015.	26	0	0	0	96 %
	2016.	32	1	0		96 %
	2017.	38	0	0	0	100%
	2018.	38	1	0	1	95 %
	2019.	37	1	0	5	84 %
	2020.	44	0	0	1	100%
	2021.	28	0	2	2	87,5 %
	2022.	48	2	0	1	94%
<b>Rijeka</b>	2015.	37	0	0	2	94 %
	2016.	38	0	2	2	100 %
	2017.	56	0	3	3	96,5 %
	2018.	74	0	1	6	101 %
	2019.	67	0	1	3	103 %

<sup>1</sup> Grad Poreč suprotno zakonskim obvezama nije javno objavio podatke o zaprimljenim zahtjevima za pristup informacijama te iste nije dostavio na postavljeni upit od strane autora rada.

	2020.	60	0	1	6	96,7 %
	2021.	57	3	0	2	95 %
	2022.	69	5	0	6	92 %
<b>Rovinj</b>	2015.	9	0	0	0	100 %
	2016.	*2				
	2017.					
	2018.	5	0	0	0	100 %
	2019.	3	0	0	0	100 %
	2020.	17	2	0	0	85 %
	2021.	17	0	2	1	106 %
	2022.					
<b>Poreč</b>	*3					
<b>Labin</b>	2015.	6	0	0	0	100 %
	2016.	4	4	0	0	100%
	2017.	10	9	0	1	100%
	2018.	9	9	0	2	100 %
	2019.	9	8	1	1	100 %
	2020.	12	11	11	1	100%
	2021.	6	5	1	0	100%
	2022.	7	8	0	0	100%

Izvor: autori na temelju podataka sa službenih stranica gradova te dobivenih informacija od strane imenovanih službenika za informiranje.

Na primjeru jedinica lokalne samouprave može se pratiti značajan i kontinuirani porast u broju zaprimljenih zahtjeva. Javnost postepeno mijenja svijest o važnosti i potrebi saznanja o podacima koja posjeduju jedinice lokalne samouprave, a koji podaci građanstvu mogu poslužiti u određene svrhe. Međutim, poražavajuća je činjenica da jedinice lokalne samouprave još nisu osvijestile potrebu o što većem objavljivanju informacija i podataka o svome radu. Utvrđeni su brojni slučajevi da unatoč zakonskoj obvezi na postavljene upite ne dostavljaju tražene podatke. Svakako je da su na predmetne zahtjeve koje su gradovi zaprimali u analiziranim godinama, velik utjecaj imale razlike u veličini jedinica koje se ogledaju u organizacijskim i praktičnim razlozima, međutim, isto ne može i ne smije biti razlog opetovanog kršenja zakonskih obveza.

#### 4. NAČELO OTVORENOSTI

Načelo otvorenosti jest dvosmjernan proces koji uključuje ne samo pružanje informacija građanima od strane upravnih organizacija, nego i povratnu informaciju građana o konkretnom pitanju (Đurman, 2015:343). Isto načelo pretpostavlja aktivno sudjelovanje građana prilikom

<sup>2</sup> Grad Rovinj suprotno zakonskim obvezama nije javno objavio podatke o riješenim, odbijenim i ustupljenim zahtjevima za pristup informacijama u 2016., 2017. te 2022. godini, te iste nije dostavio na postavljeni upit od strane autora rada.

<sup>3</sup> Grad Poreč suprotno zakonskim obvezama nije javno objavio podatke o riješenim, odbijenim i ustupljenim zahtjevima, te iste nije dostavio na postavljeni upit od strane autora rada.

donošenja odluka i akata upravnih organizacija, jer djelovanjem iznose svoje stavove, želje i prijedloge. Građani kao adresati koji će u konačnici „snositi“ posljedice određenih odluka ili akata, trebali bi imati mogućnost sudjelovanja u procesu donošenja jer će iznošenjem svojih stavova te utjecajem na oblikovanje odluka i akata rezultirati većim zadovoljstvom samim odlukama koje se na njih odnose. Iako otvorenost upravnih organizacija ima i negativne konotacije kao što je primjerice pasivnost i inertnost građana ukoliko uvide da nemaju nikakvog utjecaja na donošenje odluka, omogućavanje sudjelovanja i uključivanje javnosti u proces stvaranja i oblikovanja javnih politika jedna je od glavnih obilježja demokratskih država.

Jedno od najčešćih i najviše korištenih alata za aktivno uključivanje javnosti u proces donošenja odluka i akata upravnih organizacija jest instrument savjetovanja s javnošću. Postupak savjetovanja s javnošću podrazumijeva da tijelo javne vlasti javno objavi nacrt normativnog akta te potom traži od javnosti povratnu informaciju o predloženom aktu (Đurman, 2020). Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću („Narodne novine“ br. 140/2009) koji je donesen 2009. godine predstavlja začetak pravne regulacije savjetovanja s javnošću u Republici Hrvatskoj. Kodeks nije polučio očekivane rezultate obzirom na njegovu pravnu neobaveznost primjene na jedinice lokalne i regionalne samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima. Kodeks predviđa samo „odgovarajuću primjenu“ na jedinice lokalne i regionalne samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima, a 2013. g. donosi se novi ZPPI kojim je propisana zakonska obveza provedbe savjetovanja za sva tijela javne vlasti. Istovremeno je ustanovljen nadzorni mehanizam za poštivanje provedbe zakonskih obveza – Povjerenik za informiranje. Zakon je uveo mnoge novine, međutim, među važnijima treba spomenuti produljenje roka za provođenja savjetovanja (30 dana u odnosu na 15 dana prema Kodeksu), provođenje nadzora i kontrole od strane povjerenika za informiranje, te mogućnost sankcioniranja tijela javne vlasti koji ne poštuju zakonske odredbe (Rajko, 2014).

Poradi pozitivnih zakonskih obveza ovo načelo se našlo u većem obuhvatu postupanja službenika u javnoj upravi. Problematično je to što službenici načelo shvaćaju kao teret i opstrukciju u djelovanju te zaobilaze isto ispunjenjem samo minimalne formalne zakonske obveze. Potrebno je uspostaviti potpunu i suštinsku provedbu ovog načela posebice radi korištenja povratnih informacija adresata s ciljem unaprjeđenja odnosa između javne uprave i adresata te donošenja kvalitetnijih upravnih akata. Uspostavu predmetnog načela treba involvirati u postupak upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi korištenjem edukacija, nagrada te svih drugih dostupnih alata.

#### **4.1. Načelo otvorenosti na primjeru jedinice lokalne samouprave**

Jedinice lokalne samouprave postali su obveznici primjene savjetovanja sa zainteresiranom javnošću tek donošenjem ZPPI-a 2013. g. Analiza primjene zakonskih odredbi u pogledu provođenja savjetovanja sa javnošću od strane jedinica lokalne samouprave uključuje teritorijalno najveće gradove u Istarskoj županiji te grad Rijeku kao središte Primorsko-goranske županije. Analiza pokazuje rezultate do kojih se došlo pregledom i analizom sadržaja web stranica predmetnih gradova te primjenom instrumenta prava na pristup informacijama.

Tablica 3. Analiza provođenja savjetovanja s javnošću

Grad	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
<b>Pula</b>	4	3	4	9	28	10	23	28
<b>Rijeka</b>	6	3	10	16	11	12	13	13
<b>Poreč</b>	21	31	18	17	21	17	27	27
<b>Rovinj</b>	0		5	5		9	10	
<b>Labin</b>	9	1	1	8	16	11	13	15

Izvor: autori na temelju podataka sa službenih stranica gradova te dobivenih informacija od strane imenovanih službenika za informiranje.

Na primjeru jedinica lokalne samouprave može se pratiti značajan i kontinuirani porast u provođenju javnih savjetovanja od donošenja ZPPI-a 2013. g. Velik utjecaj na to svakako je i ustanovljavanje Povjerenika za informiranje kao centralnog nadzornog mehanizma te povećanje svijesti građana o sudjelovanju prilikom kreiranja lokalnih politika od kojih će u konačnici oni imati najviše koristi. Iako spomenuto još uvijek nije na razini kakav je u razvijenim demokratskim zemljama kojima Republika Hrvatska treba težiti, ipak, treba pohvaliti ostvareni napredak.

## 5. PREPORUKE ZA UNAPRJEĐENJE

Iako su u postupku modernizacije javne uprave izvršene velike promjene, što svakako treba pohvaliti, prostora za napredak ima napretek. Mišljenja smo da je potrebno obrazovati i konstantno jačati svijest građanima o važnosti njihove uključenosti u procese odlučivanja i postupke donošenja propisa, kao i njihovo pravo na obavještenost od strane jedinica lokalne samouprave. Potrebno je u javnosti što više promicati pravo na pristup i ponovnu uporabu informacija kao i sudjelovanje prilikom kreiranja lokalnih odluka. Iako je informatički razvoj društva doveo do mogućnosti dostupnosti podataka i aktivnog participiranja građanstva putem sredstava tehnologije, ipak treba imati na umu da se na taj način isključuje zainteresirani dio javnosti koja nije informatički pismena i koja nema dostupna sredstva informacijske tehnologije (Đurman, 2020). Iz tog razloga, trebalo bi iskoristiti napredak koji nam je omogućen razvojem informacijskih tehnologija u kombinaciji s tradicionalnim mehanizmima kao što su primjerice rasprave, javna okupljanja, itd. kako nitko zbog organizacijskih nedostataka ne ostane isključen. Nadalje, trebalo bi konstantno raditi na edukaciji zaposlenika u jedinicama lokalne samouprave kojima bi trebalo razviti svijest o važnosti primjene i poštivanja predmetnih načela kako bi se u konačnici povećala djelotvornost i uspješnost rada jedinice lokalne samouprave. Posebnu pažnju trebalo bi posvetiti educiranju službenike za informiranje javnosti, motivirati ih na daljnje učenje i napredovanje te na upoznavanje s instrumentima kojima se promovira i razvija kultura otvorenosti i transparentnosti. Potrebno je u svijest javnih službenika kao moralnu obvezu ugraditi stav na što više objava relevantnih informacija koja se odnose na rad tijela. Ukoliko su informacije o radu tijela, njihovi planovi i izvješća javno dostupni, javnost bi imala mogućnost i reagirati na ostvarene rezultate te bi tako postala aktivnim participantom u stvaranju lokalnih politika. Nužno je uspostaviti sustav upravljanja kadrovima u javnoj upravi na način da se stručno, sveobuhvatno i sustavno provodi suštinska uspostava primjene



predmetnih načela u djelovanju te iskoristiti povratne informacije adresata u normiranju a sve radi približavanja uprave adresatima te samog razvoja javne uprave.

## 6. ZAKLJUČAK

Rezultati istraživanja potvrđuju radnu pretpostavku da je potrebno unaprijediti sustav upravljanja ljudskim potencijalima na način da se ustroje i koriste svi alati radi operacionalizacije načela transparentnosti i otvorenosti u djelovanje službenika i same javne uprave. Otvorenost i transparentnost predstavljaju temeljna načela moderne i europski orijentirane javne uprave koja u dijalogu s civilnim i poslovnim društvom ostvaruje svoj puni potencijal. Između otvorenosti i transparentnosti postoje određene razlike koje se ogledaju u instrumentima kojima se ostvaruju te smjeru komunikacije, međutim, jedino njihovom kumulativnom primjenom ostvaruje se puni potencijal demokratskog upravljanja javnom upravom. Iako je Republika Hrvatska provela različite mjere u svrhu modernizacije, puno je još prostora za napredak. Posebice se to ogleda u postupanju službenika lokalne samouprave koji zanemaruju potencijalni doprinos samih korisnika usluga u razvoju i unaprjeđenju upravne regulative. Službenici još nisu promijenili svijest i prihvatili činjenicu da korisnike usluga treba uključiti u rad lokalne samouprave. Potrebno je ustrojiti kvalitetnije sustave upravljanja ljudskim potencijalima koji bi omogućili primjenjivost načela u praksi čime se uvelike može doprinijeti razvoju javne uprave.

## LITERATURA

1. Đurman, P. (2016) „Europeizacija javne uprave i načelo otvorenosti, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol. VII No. 1, str. 342-373, <https://hrcak.srce.hr/file/241953> (14. ožujka 2023.)
2. Đurman, P. (2020) Savjetovanje s javnošću u pripremi propisa u Hrvatskoj, U: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 70, No. 2-3, str. 407-444.
3. Koprić, I. (2014) Prilagodbe Hrvatske javne uprave europskim standardima, <https://hrcak.srce.hr/121892> (13. ožujka 2023.)
4. Koprić, I. (2009) „Decentralizacija I dobro upravljanje gradovima“, Hrvatska javna uprava, god. 9., str. 69-78, <https://hrcak.srce.hr/file/199923> (13. ožujka 2023.)
5. Lozina, D., Koprić, I. (2017) „Europeizacija hrvatske javne uprave“, U: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, Pravni fakultet Split, str. 983-990.
6. Musa, A., Vidačak, I., Volmut, I., Pernar, S. (2016) Priručnik za provedbu savjetovanja s javnošću za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, Povjerenik za informiranje, Zagreb.
7. Rajko, A. (2014) „Novi Zakon o pravu na pristup informacijama – geneza i otvorena pitanja“, U: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, Pravni fakultet Split
8. Šimac, N. (2012) „Europski upravni prostor i europska načela javne uprave“, Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu, Split, Pravni fakultet Split.

*Hrvatski pravni propisi, dokumenti i izvješća*

1. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (Narodne novine, br. 140/2009)
2. Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020., [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.htm](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.htm) (gov.hr) (28. ožujka 2023.)
3. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56-90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41-01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)
4. Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, br. 172/2003, 144/2010, 37/2011, 77/2011)
5. Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, br. 25/13, 85/15, 69/22)

**IZAZOVI UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA U HRVATSKOM  
ZAVODU ZA ZAPOŠLJAVANJE**

**CHALLENGES OF HUMAN POTENTIAL MANAGEMENT IN CROATIAN  
EMPLOYMENT SERVICE**

**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. struč. stud.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

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

**Sažetak**

Hrvatski zavod za zapošljavanje u novoj Strategiji poslovanja za razdoblje 2022.-2025. definirao je, između ostalih, i strateške ciljeve za razvoj ljudskih potencijala u narednom četverogodišnjem razdoblju. Za ispunjavanje misije Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, odnosno za stalni razvoj potencijala tržišta rada te ostvarivanje kvalitetnih partnerstava u razvoju karijera i osiguranju potrebne radne snage s ciljem postizanja pune zaposlenosti, potrebni su educirani i motivirani zaposlenici. Cilj rada je istražiti kako je upravljanje ljudskim potencijalima u Hrvatskom zavodu za zapošljavanje usklađeno s budućim potrebama organizacije. Izazovi razvoja sadašnjih i budućih zaposlenika Hrvatskog zavoda za zapošljavanje bit će usmjereni prema vrijednostima, odnosno načelima kojima se u radu vode zaposlenici, a koja odgovaraju na pitanja kakve zaposlenike pojedina organizacija treba. U cilju ispunjavanja misije Hrvatskog zavoda za zapošljavanje i postizanja definirane vizije u radu će biti prikazana područja razvoja znanja, vještina i sposobnosti zaposlenika, potrebnih u području zapošljavanja, pružanja usluga klijentima te području izgradnje partnerskih odnosa s dionicima na tržištu rada, kao odgovora na stalne i ubrzane promjene na lokalnom i globalnom tržištu rada.

**Ključne riječi:** *Hrvatski zavod za zapošljavanje, strategija poslovanja, ljudski potencijali.*

**Abstract**

The Croatian Employment Service in the new Business Strategy for the period 2022.-2025. defined, among others, strategic goals for the development of human resources in the next four-year period. In order to fulfill the mission of the Croatian Employment Service, i.e. for the constant development of the potential of the labor market and the realization of quality partnerships in the development of careers and the provision of the necessary workforce with the aim of achieving full employment, educated and motivated employees are needed. The aim of the paper is to investigate how the management of human resources in the Croatian Employment Service is aligned with the future needs of the organization. The challenges of developing current and future employees of the Croatian Employment Service will be directed towards the values, that is, the principles by which employees are guided in their work, and which answer the questions of what kind of employees an individual organization needs. In

order to fulfill the mission of the Croatian Employment Service and achieve the defined vision, the paper will present the areas of development of knowledge, skills and abilities of employees, necessary in the field of employment, providing services to clients and the field of building partnership relations with stakeholders on the labor market, as a response to constant and accelerated changes in the local and global labor market.

**Keywords:** *Croatian Employment Service, business strategy, human resources.*

## 1. UVOD

U okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti (dalje: NPOO), komponente C4 *Tržište rada i socijalna zaštita*, podkomponente C4.1. *Unaprjeđenje mjera zapošljavanja i pravnog okvira za moderno tržište rada i gospodarstvo budućnosti*, Hrvatski zavod za zapošljavanje (dalje: HZZ) kao korisnička institucija zadužen je za provedbu mjere C4.1. R1 *Razvoj i provedba novih ciljanih mjera aktivne politike zapošljavanja za potrebe zelene i digitalne tranzicije tržišta rada*, mjere C4.1. R2 *Jačanje sustava uključenja i praćenja ranjivih skupina na tržištu rada kroz unaprjeđenje poslovnih procesa HZZ-a* i mjere C4.1. R3 *Uspostava sustava vaučera za obrazovanje zaposlenih i nezaposlenih osoba i investicije*. Osim toga, HZZ je uključen i u provedbu mjere C2.3. R3-I10 *Digitalizacija i informatizacija HZZ-a* unutar komponente C2 *Javna uprava, pravosuđe i državna imovina*, reformaska mjera C2.3. *Digitalna transformacija društva i javne uprave*. HZZ će provedbom projekata financiranih iz NPOO-a, redefinirati poslovne procese te digitalizirati sustav kako bi povećao razinu kvalitete svojih usluga prema krajnjim korisnicima. Nadalje, provedbom navedenih projekata povećat će se transparentnost HZZ-a stvaranjem novih online usluga prema korisnicima, a izradom modularnih i fleksibilnih rješenja unaprijedit će se sustav kako bi bio spreman odgovoriti na sve buduće procesne i proceduralne promjene (Vlada RH, 2021). Za potrebe definiranja Strategije poslovanja Hrvatskog zavoda za zapošljavanje 2022.-2025. (dalje: Strategija) kao slabost organizacije utvrđena je između ostalog i neusklađenost upravljanja ljudskim potencijalima s potrebama organizacije. Upravljanje ljudskim potencijalima Zavoda, predstavlja cjeloviti proces koji obuhvaća planiranje kadrova, njihov odabir, razvoj kulture organizacije, procjenu kvalitete obavljenoga posla, definiranje obveznih i poželjnih znanja i vještina, motiviranje, kontinuirano obrazovanje i školovanje u cilju razvoja i unapređenja kompetencija zaposlenika (HZZ, 2021:22). U prvom dijelu rada bit će prikazan proces strateškog planiranja za potrebe definiranja Strategije, kao temeljnog dokumenta za poslovanje HZZ-a. Izazovi upravljanja ljudskim potencijalima, uzrokovani stalnim promjenama na tržištu rada, i obrazovanje radnika HZZ-a sukladno budućim potrebama organizacije te preporuke za unaprjeđenje sustava, središnji su dio rada u kojem se analizira sustav upravljanja ljudskim potencijalima i usklađenost internih edukacija s potrebama budućeg razvoja HZZ-a, definiranog Strategijom.

## 2. STRATEGIJA POSLOVANJA HRVATSKOG ZAVODA ZA ZAPOŠLJAVANJE 2022.-2025.

Novom Strategijom definirani su misija, vizija i strateški ciljevi, kao i stvarne, društvene i gospodarske mogućnosti razvoja. Misija HZZ-a je „*Razvijati potencijale tržišta rada i biti partner u karijerama, osiguranju potrebne radne snage i prava za vrijeme nezaposlenosti s*

*ciljem postizanja pune zaposlenosti*“ (HZZ, 2022b). U procesu revidiranja ciljeva HZZ-a analizirano je stanje na tržištu rada, stanje unutar organizacije te vanjsko okruženje. SWOT analiza je utvrdila da su snage HZZ-a: njegova dostupnost, dobra obrazovna struktura zaposlenika, širok spektar besplatnih usluga za korisnike, znanje i iskustvo u posredovanju, baze podataka za potrebe posredovanja i analize tržišta rada, povezanost HZZ-a s partnerima na tržištu rada i sposobnost organizacije na brzu reakciju u kriznim situacijama. Također, utvrđene su i slabosti organizacije i to: neusklađenost upravljanja ljudskim potencijalima s potrebama organizacije, ograničene mogućnosti napredovanja zaposlenika, nemogućnosti privlačenja kvalitetnih IT kadrova zbog malih plaća i velika fluktuacija radnika. Nadalje, prijetnje s kojima se HZZ suočava odnose se na poremećaje na tržištu rada, uzrokovane pandemijom, ratom u okruženju i ostalim poremećajima koji u trenu iz temelja mijenjaju način poslovanja organizacije. Kao prijetnje utvrđeni su još i starenje i smanjenje broja stanovnika, migracije stanovništva, neusklađenost nacionalne klasifikacije zanimanja i obrazovnog sustava u odnosu na potrebe na tržištu rada, kao i nepoštivanje *Preporuka za obrazovnu upisnu politiku i politiku stipendiranja HZZ-a* (dalje: Preporuke) što dovodi do obrazovanja kadrova koji nisu potrebni tržištu. Naime, „rezultati analize brzine i stope zapošljavanja prema obrazovnim programima pokazuju da je i nadalje u pojedine promatrane obrazovne programe za koje se preporuča povećanje upisa broja studenata, i unatoč tome što se opetovano nalaze u Preporukama, upisan manji broj studenata u 2020./2021. u odnosu na 2013./2014. godinu. Promatrana usklađenost Preporuka s povećanjem ili smanjenjem upisnih kvota u promatranim studijskim programima, potvrđuje nedovoljan utjecaj Preporuka na definiranje upisnih kvota“ (Kolar i Sudarić, 2022:16). Mogućnosti koje su utvrđene tijekom SWOT analize odnose se na rast gospodarstva, koje generira potražnju za radnom snagom; migrantsku radnu snagu, kao rješenja za nedostajuća zanimanja; nove vrste poslova i jačanje samozapošljavanja; povećanu svijest o potrebi stalnog obrazovanja i prelaska iz paradigme stalnog zaposlenja u stalnu zapošljivost; ubrzanu digitalizaciju i korištenje društvenih mreža za potrebe unaprijeđenja poslovnih procesa i komunikaciju s korisnicima te učenje kroz suradnju (benchlearning). Na promjene na tržištu rada značajno utječu demografski trendovi; klimatske promjene; povećane migracije, koje mijenjaju kulturu i stvaraju heterogenije društvo; sektorske promjene; globalizacija; smanjena mogućnost posredovanja; podizanje kompetencija kroz uključivanje u obrazovanje i usvajanje prenosivih vještina. Vizija HZZ kao „*vodećeg dionika u razvoju hrvatskog tržišta rada*“, podrazumjeva njegovu još aktivniju ulogu u daljnjem razvoju tržišta rada kroz partnersku suradnju s poslodavcima i inovativne pristupe rada s korisnicima u pružanju novih, složenijih usluga te je sukladno tome potrebno unaprjeđivati kompetencije vlastitih zaposlenika. Trend opadanja broja nezaposlenih osoba uz i dalje visoku dugotrajnu nezaposlenost, podloga su za definiranje drugog dijela vizije „*posebice u području posredovanja pri zapošljavanju kako bi se postigla bolja usklađenost ponude i potražnje*“ čime se dodatno želi naglasiti nastojanje HZZ-a u daljnjem osnaživanju usluge savjetovanja nezaposlenih osoba, tražitelja zaposlenja i poslodavaca, ali i pripremi nezaposlenih osoba za zapošljavanje (faza koja prethodi uključivanju nezaposlenih u neki od obrazovnih programa), posebno dugotrajno nezaposlenih osoba. Treći dio definirane vizije HZZ-a naglašava težnju prema „*ostvarivanju pune zaposlenosti*“, što podrazumijeva situaciju u kojoj svi koji žele mogu pronaći zaposlenje, odnosno predstavlja najveću stopu nezaposlenosti pri kojoj inflacija nema tendenciju rasta, niti pada (HZZ, 2022b). Strategija poslovanja HZZ-a temelji se na četiri

strateška cilja: (1) *Razvoj odnosa s korisnicima*, (2) *Razvoj poslovnih procesa i organizacije*, (3) *Razvoj ljudskih potencijala i tehnologije*, (4) *Učinkovito upravljanje materijalnim resursima* (HZZ, 2022b). U nastavku rada bit će prikazani izazovi s kojima se, u upravljanju ljudskim potencijalima, zbog stalnih promjena na tržištu rada, susreću HZZ i europski javni zavodi za zapošljavanje (dalje: JZZ).

### **3. IZAZOVI UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA U HZZ-u**

Europsko gospodarstvo suočeno je sa starenjem stanovništva i smanjenjem radne snage što predstavlja dodatni izazov za JZZ. Promjene na tržištu rada tijekom pandemije i nakon nje u europskim JZZ dovode do preraspodjele i otpuštanja zaposlenika, koji su bili angažirani kao pomoć u radu tijekom pandemije, zatim do spajanja ili zatvaranja pojedinih podružnica te preraspodjele radnika na druge poslove. Budući se broj nezaposlenih u nekim europskim JZZ smanjuje, naglasak se stavlja na rad s dugotrajno nezaposlenim osobama, uključivanje nezaposlenih u obrazovne mjere i veću usmjerenost na poslodavce. Uvođenje IT tehnologije u europskim JZZ doveo je do smanjenja rutinskih poslova, ali istovremeno i do povećanja individualnih usluga i specifične podrške korisnicima. Interni ciljevi i ciljevi u strategijama europskih JZZ za 2022. odnose se na učinkovitost radnih procesa s digitalizacijom kao povezanim ciljem. Pandemija je ojačala odnos između javnih službi za zapošljavanje i poslodavaca, što je dovelo do uključivanja poslodavaca u planove oporavka u obliku suradnje za provedbu mjera koje su namijenjene određenim sektorima ili zapošljavanju određenih skupina tražitelja zaposlenja (EC, 2022a). Nadalje, JZZ će se morati još više angažirati kako bi potaknuli dugotrajno nezaposlene osobe na usvajanje novih/traženih znanja i vještina koje su potrebne poslodavcima. Prema istraživanju European Court of Auditors na razini EU u 2020. dugotrajno nezaposlenih bilo je 5,3 mil. ili 35% od ukupnog broja nezaposlenih osoba. Prema podacima iz baze podataka HZZ-a, Statistika, udjel dugotrajno nezaposlenih u ukupnom broj nezaposlenih (15-65 godina) u 2013. bio je 47%, u 2020. je pao na 34,5% dok je krajem 2022. opet porastao na 41,7%. Iz navedenih podataka vidljivo je da dugotrajna nezaposlenost duži niz godina predstavlja poseban problem, stoga je borba protiv dugotrajne nezaposlenosti u fokusu svih europskih i nacionalnih strateških dokumenata. Ljudi koji su duže nezaposleni, teže pronalaze posao zbog izgubljenih vještina te tako gube motivaciju i samopouzdanje. U situaciji mogućnosti uvoza radne snage, poslodavci dodatno oklijevaju zaposliti dugotrajno nezaposlenu osobu, odnosno nekoga tko nije radio duže od 12 mjeseci. Duga razdoblja nezaposlenosti povlače veći rizik od siromaštva, socijalne isključenost, a uzrokuju i zdravstvene probleme čime dodatno imaju negativan učinak i utjecaj na rast gospodarstva i javne financije (European Court of Auditors, 2021). Tehnološke inovacije i napredak IT industrije uzrokuju nestanak pojedinih poslova i nastanak novih koji zahtijevaju viši stupanj znanja, te tako stvaraju još veći jaz na tržištu rada koje gospodarstva pokušavaju nadomjestiti uvozom radne snage. Koncept cjeloživotnog učenja ključan je za konkurentnost i gospodarstvo znanja, koje s jedne strane pruža prilike za razvoj i napredovanje no, s druge strane postoji rizik da će iste biti nejednako iskorištene. U većini zemalja EU postoji neusklađenost na tržištu rada odnosno, vidljivo je postojanje velikog broja upražnjenih radnih mjesta u pojedinim zanimanjima, sektorima, regijama dok s druge strane i dalje velik broj nezaposlenih ne može naći radno mjesto. Upravo bi JZZ, kroz suradnju sa ostalim dionicima na tržištu rada, trebali preuzeti aktivniju ulogu u

smanjenju navedenih neusklađenosti potičući nezaposlene osobe, posebno dugotrajno nezaposlene osobe na uključivanje u programe osposobljavanja, prekvalifikacije i doškoložavanja, ali i na usvajanje prenosivih (transferzalnih) vještina koje pojedincu mogu pomoći u povratku na tržište rada ili promjenu karijere. U osvješćivanju nezaposlenih osoba o važnosti prenosivih vještina JZZ su ključni dionik. Prenosive vještine su presudne u traženju posla i prilagodbi stalnim promjenama na tržištu rada, a odnose se na *vještine učenja i prilagodbe*: kritičko razmišljanje, kreativnost, suradnja i komunikacija; *vještine temeljne pismenosti*: informacije, mediji i korištenje tehnologije te *životne vještine*: fleksibilnost, vođenje, inicijativa, produktivnost i društvene vještine (HZZ, 2022b). HZZ kontinuirano nadograđuje postojeća i izrađuje nova aplikativna rješenja s ciljem olakšanja i ubravanja poslovnih procesa, što se pokazalo ključnim u doba pandemije, kada su bili onemogućeni fizički kontakti te je prijelaz na online komunikaciju predstavljao jedino rješenje za nastavak poslovanja HZZ-a i očuvanje gospodarstva kroz dodjelu sredstava za očuvanje radnih mjesta. Tijekom 2021. godine HZZ je predstavio nova aplikativna rješenja za online usluge i praćenje procesa vezanih za Zakon o strancima i to aplikativno rješenje za praćenje Testa tržišta rada<sup>1</sup> (dalje: TTR) te aplikativno rješenje za izdavanje mišljenja HZZ-a za potrebe izdavanja dozvole za boravak i rad za državljane trećih zemalja. Osim toga, nadograđena su i izrađena nova aplikativna rješenja za podnošenje zahtjeva za mjere aktivne politike. Prepostavka razvoja digitalnih aplikacija je međuinstitucionalna suradnja HZZ-a i raznih institucija, kao što su Porezna uprava, Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Ministarstvo unutarnjih poslova, s ciljem razmjene podataka za potrebe provedbe i ubravanja poslovnih procesa i provedbe projekata HZZ-a. Kao zamjena osobnog kontakta, za čime se posebno potreba pojavila tijekom pandemije, za potrebe rada s nezaposlenim osobama, poslodavcima, ostalim tražiteljima zaposlenja i učenicima u procesu profesionalnog usmjeravanja (dalje: korisnicima) korišteni su različiti alati kako bi im se osiguralo ostvarivanje prava pri HZZ-u. U procesima prijave u evidenciju nezaposlenih, podnošenja zahtjeva za novčanu naknadu, informiranja i individualnih savjetovanja najviše se za kontakt s nezaposlenim osobama, uz telefon, koristio mail. Nadalje, za potrebe grupnih aktivnosti korištene su online aplikacije MS Teams i Zoom, te za potrebe samoinformiranja i samoprocjene vlastitih interesa i kompetencija korišten je web portal Centra za informiranje i savjetovanje o karijeri (dalje: CISOK), a za potrebe pretraživanja slobodnih radnih mjesta portal HZZ-a, Burza rada. Posebno su unaprijeđeni digitalni kanali za komunikaciju poslodavaca i HZZ-a te se od svibnja 2020. godine sva komunikacija vezano uz podnošenje prijave potrebe za radnikom, a od 2021. godine i zahtjeva za korištenje mjera aktivne politike zapošljavanja iz nadležnosti HZZ-a, odvija digitalnim putem, bez nepotrebnog administriranja i papirologije. Od 01.04.2022. HZZ provodi i obrazovanje nezaposlenih i zaposlenih osoba putem sustava vaučera, kao potpuno digitalizirani proces od podnošenja zahtjeva do potpisa ugovora s korisnikom. Ovakva digitalizacija procesa omogućila je preraspodjelu predmeta, bez obzira gdje je pojedini zahtjev zaprimljen, savjetnicima unutar sustava HZZ-a sukladno njihovoj opterećenosti, što je dovelo do boljeg upravljanja ljudskim potencijalima, a za posljedicu ima veću efikasnost poslovanja HZZ-a u cjelini. Za potrebe svih navedenih unaprijeđenja poslovnih

---

<sup>1</sup> Test tržišta rada (TTR) – Poslodavac koji želi zaposliti stranog radnika, prije nego zatraži dozvolu za boravak i rad mora provjeriti ima li mogućnost zaposliti radnika s tržišta rada RH.

procesa kroz uvođenje i unaprijeđenje aplikacija, HZZ kontinuirano mora unaprijeđivati znanja i vještine svojih zaposlenika što pokazuju i podaci o provedenim edukacijama radnika HZZ-a u sljedećem poglavlju. Slabosti organizacije, utvrđene u procesu strateškog planiranja, a koje su vezane uz neusklađenost upravljanja ljudskim potencijalima s potrebama organizacije te ograničenim mogućnostima napredovanja zaposlenika, nemogućnosti privlačenja kvalitetenih IT kadrova zbog malih plaća i velike fluktuacije radnika područja su za unaprjeđenje unutar organizacije. U nastavku rada bit će prikazano koje interne edukacije za radnike, s ciljem podizanja kompetencija potrebnih za provedbu definiranih poslovnih procesa i postizanje postavljenih ciljeva organizacije, provodi HZZ.

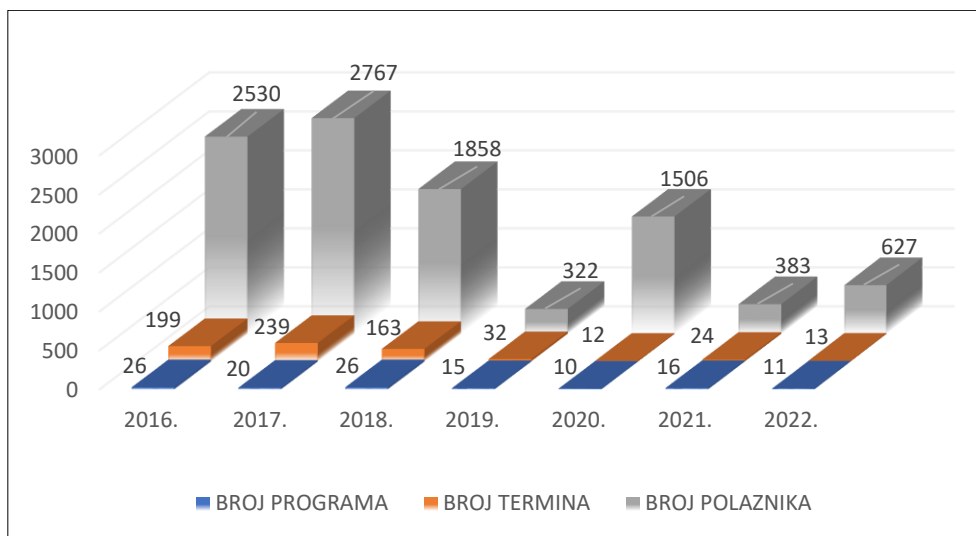
#### **4. OBRAZOVANJE RADNIKA HZZ-a SUKLADNO BUDUĆIM POTREBAMA**

Upravljanje ljudskim potencijalima HZZ-a, predstavlja cjeloviti proces koji obuhvaća planiranje kadrova, njihov odabir, razvoj kulture organizacije, procjenu kvalitete obavljenoga posla, definiranje obveznih i poželjnih znanja i vještina, motiviranje, kontinuirano obrazovanje i školovanje u cilju razvoja i unapređenja kompetencija radnika. U svibnju 2022. godine HZZ je donio novi Pravilnik o unutarnjem ustroju i novi Pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta. Reorganizacija je napravljena s ciljem učinkovitijeg upravljanja i izvršavanja zadanih ciljeva HZZ-a te je provedena na razini svih ustrojstvenih jedinica (Središnjeg ureda, područnih službi i područnih ureda). Navedenom reorganizacijom u Središnjem uredu HZZ-a ustrojeno je šest samostalnih ustrojstvenih jedinica, koje su odgovorne direktno ravnatelju, među kojima je i Odjel za razvoj ljudskih potencijala, koji je prije bio u sastavu Sektora za pravne poslove (HZZ, 2023b). Planiranje kadrova uvjetovano je potrebama institucije, ali i ograničenjima koje imaju svi korisnici državnog proračuna, uz mogućnosti koje nudi provedba EU projekata temeljem kojih se zapošljavaju radnici za provedbu aktivnosti pojedinog projekta. Na radnopravni status radnika Zavoda primjenjuje se Zakon o radu, Zakon o plaćama u javnim službama, Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama, Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama, Kolektivni ugovor za Hrvatski zavod za zapošljavanje i opći akti Zavoda (HZZ, 2022a:20). Odabir budućih zaposlenika u HZZ-u detaljno je definiran *Internom uputom o postupku primanja radnika/ca u radni odnos u Hrvatskom zavodu za zapošljavanje*, koja propisuje način utvrđivanja potrebe za radnikom/com, donošenje odluke o potrebi zasnivanja radnog odnosa, imenovanje povjerenstva za provođenje natječajnog postupka, provedbu natječajnog postupka i selekciju kandidata, izradu zapisnika o provedenom natječajnom postupku, donošenje odluke o odabiru i zasnivanje radnog odnosa. Nadalje, za potrebe odabira budućih zaposlenika, a sukladno opisima pojedinog radnog mjesta, definirana su obvezna i poželjna znanja i vještine, tako su za najčešće radno mjesto koje se zapošljava u HZZ-u, savjetnika za zapošljavanje za rad s korisnicima, definirani sljedeći uvjeti stručnosti i potrebnih vještina: završen preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij društvenog ili humanističkog smjera (VSS/300 ECTS bodova), aktivno znanje rada na osobnom računalu i aktivno znanje engleskog jezika u govoru i pismu. Također, od kandidata se očekuju i dobre komunikacijske vještine, sposobnost suradničkog vođenja i timskog rada i spremnost na učenje i unapređenje profesionalnih kompetencija. Strategija definira i vrijednosti HZZ-a koje govore o „načinu na koji žive i rade ljudi u HZZ-u, što ih



*razlikuje od drugih i izvor su snage organizacije“ (HZZ, 2022b:14). Vrijednosti su važne za razvoj kulture organizacije i daju odgovor na pitanje kakvi smo i što nam je važno. Strategijom su definirane sljedeće vrijednosti HZZ-a: stručnost, socijalna uključenost i osjetljivost; otvorenost; dostupnost; usmjerenost korisniku i povjerenje (HZZ, 2022:14). Postupak odabira radnika trebao bi kroz selekciju prepoznati one kandidate koji su spremni slijediti upravo definirane vrijednosti. Kada se govori o procjeni kvalitete obavljenoga posla uglavnom se ista provodi putem upitnika za korisnike usluga HZZ-a, kojima se procjenjuju kvaliteta dobivene usluge. U procjeni kvalitete usluga postoji puno prostora za napredak, a dobivene informacije trebale bi poslužiti i za unaprijeđenje poslovnih procesa, ali i za nagrađivanje izvrsnosti kod zaposlenika, posebno u svjetlu uvođenja budućeg sustava ocjenjivanja zaposlenika u sustavu javne uprave. HZZ je u 2017. i 2019. u sklopu projekta razvoja sustava upravljanja ljudskim potencijalima provodio ocjenjivanje voditeljskih kompetencija, no za potrebe upravljanja ljudskim potencijalima potrebno je redovito provođenje upitnika među zaposlenicima, kako bi se detektirala područja mogućeg unaprijeđenja organizacijske strukture. U cilju ispunjavanja misije HZZ-a i postizanja definirane vizije u Strategiji su definirana područja razvoja znanja, vještina i sposobnosti zaposlenika, potrebnih u području zapošljavanja, pružanja usluga klijentima te području izgradnje partnerskih odnosa s dionicima na tržištu rada, kao odgovora na stalne i ubrzane promjene na lokalnom i globalnom tržištu rada. U posljednjih dvadeset godina (2003.-2022.) u interne edukacije za potrebe prilagođavanja novim aplikativnim rješenjima i promjenama na tržištu rada, kao i edukacije za stjecanje potrebnih poslovnih vještina za rad s korisnicima, uključeno je ukupno 20.405 radnika HZZ-a u 1.690 edukacija. Od 2003. do 2015. godine interne edukacije radnika HZZ-a provodile su se isključivo uživo, a od 2016. godine uveden je E-learning portal za provedbu online programa koji se provode u četiri oblika: (1) učioničke edukacije, (2) samostalno e-učenje, (3) mješovito učenje – dio sadržaja polaznik prolazi samostalno u virtualnom okruženju, a dio u učioničkom okruženju, odnosno uživo, (4) virtualna učionica – kao oblik rada uvedena je 2020. godine, tijekom pandemije kao zamjena za rad u učioničkom okruženju uživo, polaznici u realnom vremenu direktno sudjeluju u interaktivno vođenoj edukaciji od strane trenera putem aplikacije MS Teams ili Zoom. U cilju kvalitetnog odgovora na izazove na tržištu rada HZZ-a kontinuirano radi na podizanju znanja i vještina svojih radnika, kako u području poslovnih procesa i temeljnih znanja potrebnih za rad s korisnicima, tako i u području stjecanja poslovnih vještina. Od 2016. do 2022. provedene su ukupno 63 različite interne edukacije (programa) koje su održane u 682 termina za 9993 polaznika.*

Grafikon 1. Interne edukacije HZZ-a u razdoblju od 2016. do 2022.



Izvor: Hrvatski zavod za zapošljavanje, Izvještaj o internom obrazovanju radnika HZZ-a u razdoblju od 2003. do 2022. godine

Interne edukacije za radnike HZZ-a mogu se podijeliti u 5 grupa: temeljni programi osposobljavanja, programi usmjereni na rad s korisnicima, programi za razvoj poslovnih vještina, opći programi usavršavanja za radnike HZZ-a i programi namijenjeni trenerima i mentorima.

Tablica 1. Vrste internih edukacija za radnike HZZ-a – provedba od 2016. do 2022.

<b>Temeljni programi osposobljavanja (5 programa)</b>
Uvođenje u posao novozaposlenih radnika – samostalno e-učenje
Uvođenje u posao novozaposlenih radnika – učionička radionica
Uvođenje u posao novozaposlenih radnika – virtualna učionica
Etički kodeks i pravila ponašanja
Komunikacija unutar HZZ-a
<b>Programi usmjereni na rad s korisnicima (26 programa)</b>
Trening za rad s nezaposlenim osobama
Trening za rad s poslodavcima
Trening za razvijanje vještina potrebnih za rad u teškim situacijama
Trening za provođenje motivacijskog savjetovanja dugotrajno nezaposlenih osoba
Trening za razvijanje profesionalnog odnosa u radu s klijentima
Trening za voditelje aktivacijskog programa za dugotrajno nezaposlene osobe
Prevenција prigovora
Mjere aktivne politike zapošljavanja iz nadležnosti HZZ-a 2020.
Mjere aktivne politike zapošljavanja (dalje: mjere APZ)
Novi propisi u području profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja osoba s invaliditetom
Obveze pravnih i fizičkih osoba u implementaciji Opće uredbe EU-a o zaštiti osobnih podataka – GDPR
Potpore za očuvanje radnih mjesta u djelatnostima pogođenima Koronavirusom
Praćenje pružene usluge posredovanja

Predstavljanje interne upute za rad s dugotrajno nezaposlenim osobama
Savjetovanje i rad s prijavljenom potrebom za radnikom s naglaskom na mjere APZ-a – 1. modul
Savjetovanje i rad s prijavljenom potrebom za radnikom s naglaskom na mjere APZ-a – 2. modul
Statistički potpomognuto profiliranje i Nacionalna klasifikacija zanimanja '98 (dalje: NKZ)
Stručna edukacija savjetnika za osobe s invaliditetom
Sustav vaučera za obrazovanje
Video savjetovanje pilot grupa
Edukacija o provedbi zakona o strancima – Virtualna učionica
Radionica Kategorizacija i profesionalni plan
Revidirane mjere APZ-a
Prezentacija aktivacijskog programa za dugotrajno nezaposlene osobe
Prezentacija mjera APZ
Prezentacija uputa za rad s dugotrajno nezaposlenim osobama
<b>Programi za razvoj poslovnih vještina (11 programa)</b>
Trening prodajnih i prezentacijskih vještina
Upravljanje promjenama
Upravljanje stresom
Upravljanje sukobima
Upravljanje vremenom
Usavršavanje prodajnih predstavnika
Pisana komunikacija i poslovno dopisivanje
Prezentacijske vještine
Program za rukovoditelje
Vještine davanja povratnih informacija
Asertivna komunikacija
<b>Opći programi usavršavanja za radnike HZZ-a (13 programa)</b>
EURES (Europska mreža za suradnju službi za zapošljavanje)
Bolonjski proces, Nacionalni standard klasifikacije obrazovanja (dalje: NSKO) i NKZ
Nacionalni predtrening za EURES osoblje
Sačuvajmo mentalno zdravlje u doba krize – samostalo e-učenje
Statistika on-line (mješovito učenje)
Radionica za mentore
Radionica za povezivanje baza NKZ98, NKZ10 i ESCO (Europska klasifikacija vještina, kompetencija i zanimanja)
Radionica za regionalni trenerski tim Osijek
Radionica za regionalni trenerski tim Rijeka
EU izvori financiranja projekata u području zapošljavanja
EU politika zapošljavanja i primjeri dobrih praksi
Kako da kap ne prelije čašu? – Virtualna učionica preko Teamsa
Prezentacija o upravljanju rizicima u Hrvatskom zavodu za zapošljavanje

<b>Programi namijenjeni trenerima i mentorima (8 programa)</b>
Trening trenera
Coaching i upravljanje
Centar tržišta rada (CTR) za korisnike – radionica za trenere koji sudjeluju u izvedbi pilot projekta
Online radionica MS Teams
Radionica o provođenju programa e-učenja
Prezentacija Elearning platforme
Napredni trening trenera za peer coaching
Assesment radionica

Izvor: Hrvatski zavod za zapošljavanje, Izvještaj o internom obrazovanju radnika HZZ-a u razdoblju od 2003. do 2022. godine

Brze tehnološke promjene zahtjevaju izradu novih aplikativnih rješenja za rad s korisnicima, kako bi se upotrebom IT tehnologije povećala učinkovitost rada HZZ-a i izgradila moderna institucija koja je spremna odgovoriti na brze društvene promjene. Svojim Godišnjim planom HZZ za 2023. predviđa daljnje jačanje kapaciteta HZZ-a za pružanje usluga korisnicima. Osim toga, u 2023. godini planirano je jačanje administrativnih kapaciteta te unaprijeđenje kompetencija savjetnika za zapošljavanje u radu s ranjivim skupinama, što zahtjeva unaprijeđenje sustava profiliranja i segmentiranja ranjivih skupina, uspostavu plana integracije i aktivacijskog programa ranjivih skupina. Stoga će se za potrebe rada s ranjivim skupinama izraditi hodogram aktivnosti radnih mjesta, kompetencija i ishoda učenja savjetnika za rad s ranjivim skupinama te kurikuluma za edukaciju savjetnika i voditelja radionica te provesti njihova edukacija. Nadalje, planira se razviti i sustav praćenja rezultata integracije na tržište rada primjenom aktivnih mjera politike zapošljavanja. (HZZ,2023a). Anketa o budućim kompetencijama koje će biti potrebne radnicima u sustavu europskih JZZ pokazuje da 82,8% JZZ-a najpotrebnijim smatra upravo digitalne kompetencije, slijede prevladavanje „silosnog“ načina razmišljanja sa 51,7%, proaktivan stav, 48,3%, analiza podataka i upravljačke vještine, sa 51,7%, meke vještine, 41,4% i vještine samostalnog upravljanja i upravljanja timom na daljinu, 31,1% (EC, 2022b). Analizom internih edukacija za zaposlenike HZZ-a vidi se usmjerenost upravo na navedene kompetencije. Moguća unaprijeđenja i kreiranje novih edukacija svakako treba usmjeriti u područje stjecanja znanja o novim zanimanjima na tržištu rada za potrebe posredovanja pri zapošljavanju i usmjeravanja nezaposlenih osoba prema stjecanju novih/traženih kompetencija koje će im osigurati povratak na tržište rada i spriječiti moguću dugotrajnu nezaposlenost.

## **5. ZAKLJUČAK**

Strategijom poslovanja HZZ-a 2022.-2025. definirani su misija, vizija i strateški ciljevi, kao i stvarne, društvene i gospodarske mogućnosti razvoja. SWOT analiza je utvrdila slabosti organizacije i to: neusklađenost upravljanja ljudskim potencijalima s potrebama organizacije te ograničene mogućnosti napredovanja zaposlenika, nemogućnosti privlačenja kvalitetnih IT kadrova zbog malih plaća i velike fluktuacije radnika. Navedena neusklađenost pokušat će se riješiti novoosnovanim Odjelom za upravljanje ljudskim potencijalima, iako i nadalje ostaje problem malih plaća za potrebe privlačenja kvalitetnih kadrova u sustav HZZ-a, posebno onih

iz IT sektora. Unaprjeđenja u području upravljanja ljudskim potencijalima su moguća u dijelu procjene kvalitete pruženih usluga, kako bi dobivene informacije bile podloga za unaprjeđenje poslovnih procesa. Nadalje, potrebno je i redovito ocjenjivanje voditeljskih kompetencija, kako bi se detektirale potrebne promjene u organizacijskoj strukturi, ali i za potrebe nagrađivanja izvrsnosti radnika, posebno u svjetlu uvođenja sustava ocjenjivanja radnika u javnoj upravi. Postupak selekcije, koji se provodi kod odabira budućih radnika, određena je garancija da će odabrani radnici slijediti Strategijom definirane vrijednosti organizacije, kao bitnog elementa za njihovo integriranje u sustav HZZ-a. Analiza ponude internih edukacija, koje provodi HZZ, pokazala je da su iste usklađene s potrebama organizacije te da su usmjerene upravo na one kompetencije, koje su utvrđene na europskoj razini kao kompetencije koje će biti potrebne zaposlenicima JZZ. Razvoj novih internih edukacija HZZ treba usmjeriti u područje stjecanja znanja o novim zanimanjima na tržištu rada. Naime, savjetnici za zapošljavanje, za potrebe procesa posredovanja pri zapošljavanju te usmjeravanja nezaposlenih osoba prema obrazovanju, moraju steći znanja o novim/trazanim kompetencijama, kako bi kvalitetno mogli savjetovati nezaposlene osobe o potrebnim aktivnostima u cilju njihovog bržeg povratka na tržište rada i spriječavanja dugotrajne nezaposlenosti.

## LITERATURA

1. European Commission (2022a), European Network of Public Employment Services, Trends in PES, Assessment Report on PES Capacity, [file:///D:/KE-04-22-336-EN-N%20\(1\).pdf](file:///D:/KE-04-22-336-EN-N%20(1).pdf) (preuzeto 01.03.2023.)
2. European Commission (2022b), European Network of Public Employment Services, PES staff management – challenges in the ‘new normal’, <https://www.cde.ual.es/wp-content/uploads/2023/02/european-network-of-public-employment-services-KE0723011ENN.pdf> (preuzeto 01.03.2023.)
3. European Commission (2021), European Network of Public Employment Services, Assessment Report on PES Capacity 2021, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d81111c5-a8ca-11ec-83e1-01aa75ed71a1> (preuzeto 01.03.2023.)
4. European Court of Auditors (2021), Special Report 25/2021: ESF support to combat long-term unemployment: Measures need to be better targeted, tailored and monitored, [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21\\_25/SR\\_Long-term\\_unemployment\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_25/SR_Long-term_unemployment_EN.pdf) (preuzeto 15.03.2023.)
5. Hrvatski zavod za zapošljavanje (2023a), Godišnji plan rada Hrvatskog zavoda za zapošljavanje za 2023. godinu, veljača 2023., <https://www.hzz.hr/app/uploads/2023/02/Godisnji-plan-rada-2023-HZZ.pdf> (preuzeto 20.03.2023.)
6. Hrvatski zavod za zapošljavanje (2023b), Izvještaj o internom obrazovanju radnika HZZ-a u razdoblju od 2003. do 2022. godine
7. Hrvatski zavod za zapošljavanje (2022a), Godišnje izvješće o radu Hrvatskog zavoda za zapošljavanje za 2021. godinu, ožujak 2022., <https://www.hzz.hr/app/uploads/2022/09/GODIS%CC%8CNJE-IZVJES%CC%8CC%CC%81E-O-RADU-HZZ-a-ZA-2021-cjeloviti.pdf> (preuzeto 20.02.2023.)

8. Hrvatski zavod za zapošljavanje (2022b), Strategija poslovanja Hrvatskog zavoda za zapošljavanje 2022.-2025., Integrirani sustav strateškog upravljanja i operativne provedbe organizacijskih ciljeva, Hrvatski zavod za zapošljavanje Središnji ured, Zagreb, 2022.
9. Hrvatski zavod za zapošljavanje (2021), Godišnje izvješće o radu Hrvatskog zavoda za zapošljavanje za 2020. godinu, ožujak 2021., <https://www.hzz.hr/app/uploads/2023/02/GODISNJE-IZVJESCE-O-RADU-HZZ-a-ZA-2020.pdf> (preuzeto 20.02.2023.)
10. Hrvatski zavod za zapošljavanje (2020), Godišnje izvješće o radu za 2019. godinu, ožujak 2020., <https://www.hzz.hr/app/uploads/2023/02/GODISNJE-IZVJESCE-O-RADU-HZZ-a-ZA-2019.pdf> (preuzeto 20.02.2023.)
11. Hrvatski zavod za zapošljavanje, Baza podataka, Statistika, <https://statistika.hzz.hr/statistika.aspx?tipIzvjestaja=1> (15.03.2023.)
12. Hrvatski zavod za zapošljavanje, <https://www.hzz.hr/o-hzz-u/> (preuzeto 02.03.2023.)
13. Kolar J., Sudarić, Ž (2022) „Statistički pokazatelji za definiranje Preporuka za obrazovnu upisnu politiku i politiku stipendiranja“, Ekonomija, turizam, telekomunikacije i računarstvo, Vol. IV, br.2, prosinac 2022., Veleučilište Virovitica, str. 9-17.
14. Vlada RH (2021), Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026., srpanj 2021., <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%2C%20srpanj%202021..pdf?vel=13435491> (preuzeto 02.03.2023.)

## ICT KAO ALAT ZA EFIKASNO UPRAVLJANJE I JAČANJE FINANCIJSKE POZICIJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

### ICT AS A TOOL FOR EFFICIENT MANAGEMENT AND FINANCIAL STRENGTHENING OF THE LOCAL GOVERNMENT

**dr. sc. Daglas Koraca**

Istarsko veleučilište

e-mail: [dkoraca@iv.hr](mailto:dkoraca@iv.hr)

**Saša Škrinjar, student**

Istarsko veleučilište

e-mail: [sskrinjar@iv.hr](mailto:sskrinjar@iv.hr)

#### **Sažetak**

Učinkovito upravljanje jedinicom lokalne samouprave, podrazumijeva pretpostavku da izvršna vlast ima na raspolaganju točne i pravovremene informacije o svim bitnim promjenama koji se događaju u njezinom administrativnom području. Problem bespravne gradnje jedan je od većih izazova s kojim se susreće lokalna samouprava, pogotovo na jadranskoj obali Republike Hrvatske. Efikasnost rješavanja navedenog problema, ovisi o pravovremenoj i točnoj informaciji koja dolazi sa terena, a što omogućava brzu intervenciju nadležnih službi u sprječavanju nastajanja veće štete u prostoru i posljedično u proračunu. Suvremeni ICT alati, omogućavaju visoku razinu interakcije svih dionika, što lokalnoj samoupravi pruža laku dostupnost informacija o bespravno izgrađenim objektima u realnom vremenu, omogućavajući brzu reakciju u vidu suzbijanja daljnjeg širenja bespravne uzurpacije prostora i sankcioniranja počinitelja, što u konačnici povećava efikasnost rada lokalne samouprave, smanjuje negativne posljedice na u prostoru i dovodi do pozitivnih kretanja u lokalnom proračunu. Ovaj rad daje odgovore na nekoliko ključnih pitanja oko utjecaja ICT alata za prijavu bespravne gradnje na povećanje efikasnosti lokalnih samouprava u postupanju s bespravno izgrađenim objektima te njihovom utjecaju na jačanje financijske pozicije proračuna lokalnih jedinica samouprave.

**Ključne riječi:** *menadžment javne uprave, financiranje javne uprave, ICT, bespravna gradnja.*

#### **Abstract**

Effective local government management implies the assumption that the executive authority has at its disposal accurate information about all the important changes occurred in the administrative area. The problem of illegal construction is one of the biggest challenges faced by local government, especially on the Adriatic coast of the Republic of Croatia. The efficiency of solving the mentioned problem depends on the timely and accurate information, which enables quick reaction in preventing the occurrence of major damage in the area and consequently on the local budget. Modern ICT tools enable high interaction between all stakeholders, which provide the local government with all necessary information about illegally built objects, in real time, enabling a quick reaction in the form of suppressing the further spread of illegal usurpation of space and sanctioning the lawbreakers. Ultimately increasing the efficiency of the local government management, reducing the negative consequences and

leading to positive financial trends on the local budget. This paper provides answers to several key questions about the impact of ICT tools for reporting illegal construction and increasing the local government management efficiency in dealing with illegally built buildings and their impact on strengthening the financial position of the local budget.

**Keywords:** *public administration management, public administration finance, ICT, illegal construction.*

## 1. INTRODUCTION

This paper investigates the role of ICT in enhancing local government efficiency, focusing on illegal construction in Istria, Croatia. We analyze the [www.bespravnagradsnja.hr](http://www.bespravnagradsnja.hr) tool and its impact on local government efficiency and financial position. Relevant literature on ICT in public administration is studied, highlighting benefits and challenges of digital transformation. We explore best practices from different contexts and countries to understand ICT adaptation for local government needs and financial strengthening. The paper offers recommendations for further research and policy development in ICT application for local government management. We identify key priorities for using ICT to improve efficiency, transparency, and financial sustainability. This paper aims to contribute to understanding ICT's role in public administration and encourage discussion on digital transformation in addressing local government challenges.

## 2. LITERATURE REVIEW

In this literature preview, we examine the role of ICT in improving efficiency and financial position of public administration. A range of studies is considered, showcasing various aspects of ICT application and its impact on local government units.

Anthopoulos and Reddick investigate e-government and the concept of smart cities, demonstrating how ICT can improve the efficiency and financial position of public administration (Anthopoulos and Reddick, 2016). Bannister and Connolly, through a critical review of openness and transparency in e-government, also prove the significant role of ICT in improving the efficiency of public administration (Bannister and Connolly, 2011). Chadwick explores the role of institutional variables in the success or failure of citizen initiatives based on ICT and proves their positive impact on strengthening the efficiency of public administration (Chadwick, 2011). Dunleavy et al. explore the transition from traditional public administration management approaches to the digital era of management, highlighting how ICT can improve efficiency and financial position (Dunleavy et al., 2006). Heeks and Bailur provide a comprehensive review of e-government research, including theories, methods, and practice, enchanting the role of ICT in improving local government efficiency and strengthening their financial position (Heeks and Bailur, 2007). Andersen and Henriksen explore e-government maturity models, including the development and implementation of ICT in improving efficiency and financial position of public administration (Andersen and Henriksen, 2006). Yildiz provides a review of e-government literature, including issues related to efficiency and financial position of public administration (Yildiz, 2007). Janowski analyzes the development of digital government and reflects on how ICT is applied in public administration to increase efficiency and improve financial position (Janowski, 2015). Sá, Rocha, and Cota provide a



review of literature on the quality of traditional public administration services compared to e-government services, proving how ICT can improve efficiency and financial position of public administration (Sá, Rocha, and Cota, 2016). Mergel, Edelmann, and Haug explore the definition of digital transformation and provide insight into how digital transformation, supported by ICT, can improve efficiency and financial position of public administration (Mergel, Edelmann, and Haug, 2019). Janssen and van den Hoven show that ICT can improve transparency and efficiency of public administration (Janssen and van den Hoven, 2015). Scholl and AlAwadhi prove that changes in ICT strategies contribute to the creation of smart governance, improving the efficiency and innovation of public administration (Scholl and AlAwadhi, 2016). Lin et al. prove that the development of smart cities increases the efficiency of public administration, satisfaction with services, and strengthening social cohesion (Lin et al., 2019). Koraca and Šehanović prove the positive impact of ICT on work efficiency and strengthening the financial position of local government units (Koraca and Šehanović, 2009). Meijer and Bekkers propose a metatheoretical framework in the study of e-government, proving the significant role of ICT in strengthening the efficiency of public administration (Meijer and Bekkers, 2015). Kummitha emphasizes how smart technologies can improve the efficiency of public administration in combating pandemics and preserving public health (Kummitha, 2020). Cagigas et al. demonstrate that blockchain can enhance efficiency, transparency, and security in public administration, reduce costs and corruption, and potentially strengthen the financial position of public institutions (Cagigas et al., 2021). Koraca, in his research on the impact of ICT on changes in organizational structure (Koraca, 2021), human resources (Koraca, 2020), business strategy (Koraca, 2020), and business processes (Koraca, 2021), analyzes the impact of ICT in private and public sector, proving the positive impact of ICT on strengthening the efficiency of public administration. Janowski, Pardo, and Davies present a conceptual framework for mapping e-government and demonstrate how ICT can improve efficiency and strengthen the financial position of public administration through better information and communication management (Janowski, Pardo, and Davies, 2018). Kassen investigates how open data can enhance transparency, efficiency, and innovation in public administration and impact the strengthening of the financial position (Kassen, 2013). Chatfield and Reddick present a framework for smart government and explore how IoT can enhance the efficiency of public administration and help strengthen the financial position through better management of resources and infrastructure (Chatfield and Reddick, 2018). Myeong, Yongmin, and Hyungjun investigate the relationship between the use of ICT and the efficiency of public administration, proving a positive correlation between technological integration and public administration efficiency (Myeong, Yongmin, and Hyungjun, 2014). Cordella and Bonina consider how ICT can improve public administration from a public value perspective and demonstrate that ICT increase efficiency and a better financial position for public administration (Cordella and Bonina, 2012). Margetts and Dunleavy emphasize that ICT enables faster and more efficient public service, leading to improved financial positions of public administration (Margetts and Dunleavy, 2013). Meijer and Bolívar identify key themes and challenges in the field of smart urban governance, including technology integration, data access and use, and collaboration between different stakeholders, proving ICT can enhance management and efficiency in cities (Meijer and Bolívar, 2016).

The literature review highlights advantages, disadvantages, and potential barriers of different ICT tools and approaches in public administration. It emphasizes the need for further research to understand the relationship between ICT use and improving efficiency and the financial position of local government units. This paper will contribute to the theoretical and practical knowledge about the role of ICT in public administration and enable a better understanding of the application of technologies in this field.

### **3. METHODOLOGY**

This research methodology involves topic selection, problem identification, objectives, hypotheses, methods, literature review, source collection, and analysis. The study focuses on the ICT tool [www.bespravnagradnja.hr](http://www.bespravnagradnja.hr) and its impact on local authorities' efficiency in combating illegal construction. The main problem is analyzing how ICT can improve the fight against illegal construction, thus benefiting local governments financially.

We used qualitative and quantitative methods, including a survey of 600 Istria citizens, assessing perceptions, importance, and efficiency of local authorities. The survey was conducted online, and results were analyzed using descriptive statistics. We analyzed the financial position of significant coastal local governments, where illegal construction is most pronounced, and the positive effects of collecting fines and demolishing illegal structures on the local economy.

Relevant literature was studied, and conclusions were drawn on the ICT tool's effectiveness and its impact on local governments' financial position. Suggestions for improvement and research limitations were provided, leading to a better understanding of ICT applications and potential challenges. Further research recommendations include developing new ICT tools for combating illegal construction, analyzing different management and regulatory approaches, and their impact on ICT application success.

The research hypothesis states: "The implementation of the ICT tool [www.bespravnagradnja.hr](http://www.bespravnagradnja.hr) substantially enhances local authorities' effectiveness against illegal construction and strengthens local government units' financial position."

### **4. ANALYSIS AND RESULTS**

The research will demonstrate how the perception of illegal construction problems and the importance of solving them varies according to gender, age, and educational level of the respondents. We will also display the respondents' opinions on the efficiency of local authorities in addressing this issue. The analysis of this data will provide insight into citizens' attitudes and point out potential measures that local authorities can take to improve their effectiveness in solving illegal construction problems.

Table 1. Perception of the presence of illegal construction issues

		N	Not present	Present to a minor extent	Present to a significant extent	Don't know
Total sample		600	10,8%	29,2%	56,1%	3,9%
Gender	Male	289	13,5%	27,2%	57,0%	2,3%
	Female	311	8,3%	31,1%	55,3%	5,3%
Age group	18 - 34	111	14,0%	49,7%	34,9%	1,4%
	35 - 49	146	13,4%	26,2%	58,1%	2,3%
	50 - 64	172	7,1%	23,1%	65,0%	4,8%
	65 +	170	10,2%	24,5%	59,3%	6,0%
Education level	Elementary	88	12,2%	39,8%	37,5%	10,5%
	High school	346	9,6%	27,0%	60,2%	3,2%
	University	165	12,6%	28,3%	57,4%	1,7%

Source: Own research

Of the 600 respondents, 56.1% view illegal construction as a significant problem, with 29.2% seeing it as a lesser issue and 10.8% not perceiving it as a problem. Similar perceptions exist between men (57.0%) and women (55.3%). The 50-64 age group is most concerned (65.0%), while the 18-34 age group is least concerned (34.9%). Respondents with high school education perceive the problem most significantly (60.2%), while those with primary education perceive it the least (37.5%).

Table 2. Importance of solving illegal construction problems

		N	Not important	Slightly important	Very important	Don't know
Total sample		512	9,0%	28,4%	61,6%	1,0%
Gender	Male	244	12,3%	24,6%	61,7%	1,4%
	Female	268	6,1%	31,8%	61,5%	0,6%
Age group	18 - 34	94	21,6%	40,4%	38,0%	0,0%
	35 - 49	123	6,8%	29,5%	61,2%	2,5%
	50 - 64	152	6,6%	27,4%	65,2%	0,8%
	65 +	143	5,4%	20,5%	73,4%	0,7%
Education level	Elementary	68	6,0%	49,0%	45,0%	0,0%
	High school	302	8,7%	22,5%	67,2%	1,6%
	University	141	11,3%	31,0%	57,4%	0,3%

Source: Own research

Of 512 respondents, 61.6% believe solving illegal construction is very important, 28.4% somewhat important, and 9.0% unimportant. Only 1.0% are unsure. Men (61.7%) and women (61.5%) have similar views. The 65+ age group sees the problem as most important (73.4%), while the 18-34 age group sees it as least important (38.0%). Respondents with high school education consider it most important (67.2%), while those with primary education consider it least important (45.0%).

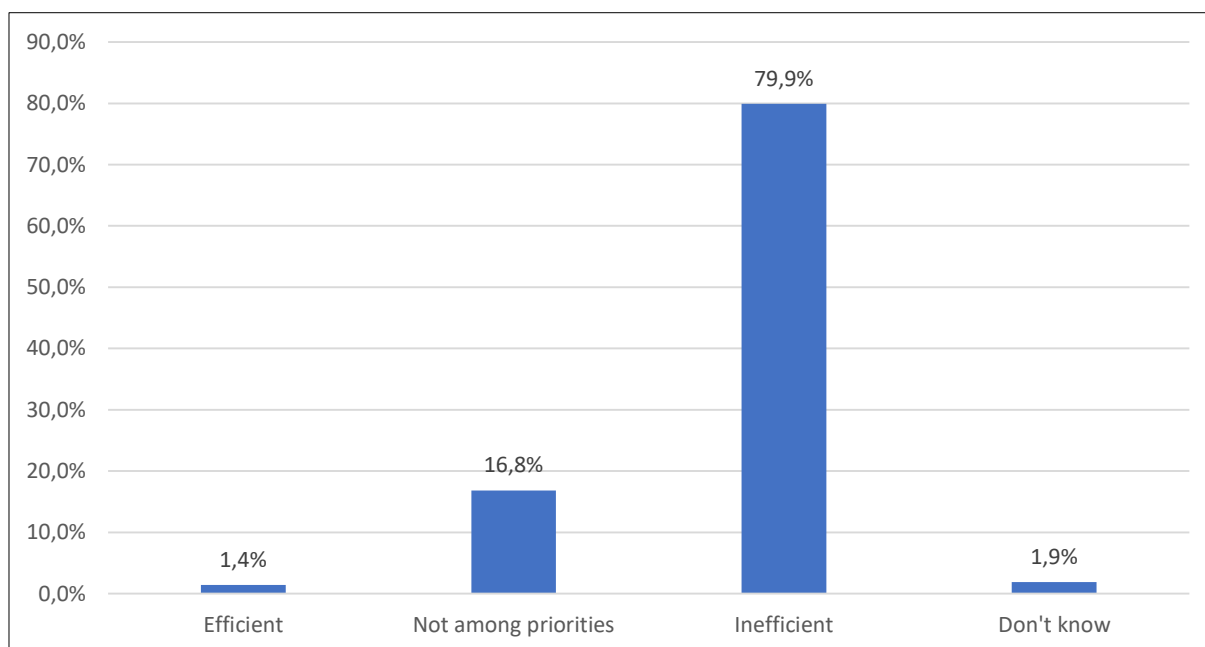
Table 3. Efficiency of local authorities related to illegal construction problems

		N	Efficient	Not among priorities	Inefficient	Don't know
Total sample		512	1,4%	16,8%	79,9%	1,9%
Gender	Male	244	2,9%	15,4%	78,3%	3,4%
	Female	268	0,0%	18,1%	81,4%	0,5%
Age group	18 - 34	94	1,6%	27,7%	70,7%	0,0%
	35 - 49	123	2,1%	18,2%	78,1%	1,6%
	50 - 64	152	1,9%	12,6%	84,4%	1,1%
	65 +	143	0,0%	13,0%	82,7%	4,3%
Education level	Elementary	68	0,0%	9,2%	85,2%	5,6%
	High school	302	2,0%	18,4%	78,0%	1,6%
	University	141	0,7%	17,2%	81,2%	0,9%

Source: Own research

In a sample of 512 respondents, 79.9% view local authorities as ineffective in solving illegal construction issues, 16.8% think it's not a priority, and 1.4% find them effective. Unsure, 1.9%. More women (81.4%) than men (78.3%) consider authorities ineffective. The 50-64 age group perceives the highest ineffectiveness (84.4%), and the 18-34 age group the lowest (70.7%). Ineffectiveness is highest among those with primary education (85.2%) and slightly lower for high school (78.0%) and higher education (81.2%) respondents.

Chart 1. Efficiency of local authorities related to illegal construction problems (Total sample)



Source: Own research

In summary, respondents view illegal construction as a significant issue and local authorities as ineffective. This situation can lead to frustration, decreased trust in institutions, and negative social consequences. To improve the efficiency of local authorities in tackling illegal construction, measures such as strengthening oversight, enhancing urban planning, educating

citizens, and introducing transparent sanctions should be implemented. Better coordination between institutions and improved communication with citizens can help build trust. Involving citizens in planning processes, collaborating with non-governmental organizations, and focusing on prevention are also crucial strategies. Monitoring results and adapting policies accordingly will ensure long-term success in combating illegal construction, enabling local authorities to rebuild trust and ensure sustainable community development.

#### **4.1. Efficiency improving**

The website [www.bespravnagradnja.hr](http://www.bespravnagradnja.hr) was launched on January 25, 2023, and within the first 24 hours, it was visited by 3.700 citizens who reported 40 illegally constructed buildings. Over the past two months, the site has been visited by more than 350.000 people, with a total of around 1.000 illegal buildings reported. Following the website's launch, increased construction control began in Istria by the state inspectorate in cooperation with local inspection services. In the first month, 100 illegal construction sites on forest and agricultural lands were closed, and 14 illegally constructed buildings were demolished ([www.bespravnagradnja.hr](http://www.bespravnagradnja.hr)).

This technology contributes to public administration efficiency in several ways. First, the website serves as a centralized database that consolidates all reports, enabling authorities to easily access information about illegal construction in their areas. This reduces the need for paperwork and manual data entry, significantly speeding up report processing and enabling better resource allocation according to priorities. Second, [www.bespravnagradnja.hr](http://www.bespravnagradnja.hr) improves communication between citizens and public administration. Third, the tool can serve as a model for other public administration sectors facing issues of transparency and efficiency. The example of this website demonstrates how ICT can be utilized to address various public interest issues. The use of similar platforms in other sectors, such as waste management, environmental preservation, or urban planning, can significantly improve public services' performance and enable citizens to actively participate in creating better living conditions in their communities.

#### **4.2. Financial strengthening**

Local authorities can impose penalties for each illegal structure, amounting to a minimum of 1.500 EUR, and order their demolition. With an estimated 50.000 illegal structures in Istria, this could generate 75 million EUR for local budgets, significantly impacting the budget of local government units. The inflow of funds could enable authorities to invest in infrastructure, public services, and projects that enhance citizens' quality of life.

The following table shows an analysis of budget items for 2022 for those Istrian local self-government units with a significant budget, located on the coast, and as such have the most pronounced problem of illegal construction.

Table 4. Execution of the budget for 2022 of the largest cities on the Istrian coast

City	Operating Revenues in 2022	Tax Revenues in 2022	Penalty Revenues in 2022
Pula	47.746.131	27.875.951	307.329
Poreč	23.487.613	14.334.175	182.401
Rovinj	20.705.670	12.816.938	50.750
Umag	17.116.422	9.692.791	62.638
Medulin	12.845.064	6.289.765	26.125
Labin	10.712.106	5.453.648	27.627
Novigrad	7.910.152	4.447.727	9.307
Vodnjan	7.065.899	3.259.425	25.142
TOTAL	147.589.057	84.170.420	691.319

Source: <http://rgfi.fina.hr/IzvjestajiRGFI.web/main/home.jsp>

The total inflow into the budgets of these local government units, represents a significant increase, 50.82% compared to operating revenues, 89.10% compared to tax revenues, and even 108 times more than penalty revenues in 2022. The financial impact could enable local authorities to allocate more resources towards prevention of this problem. This could lead to sustainable development and positively impact citizens' perception of local authorities, resulting in greater trust and cooperation. The significant inflow of funds could benefit the local economy by allowing authorities to invest in projects that generate jobs, encourage entrepreneurship, and attract investment.

Table 5. Calculation of demolishing a 50 m<sup>2</sup> building and returning the land to its original state

Description	EUR
Arrival at location	200
Demolition and loading of materials 200 m <sup>3</sup>	1.800
Transportation to landfill (within 10 km)	600
Delivery of clean soil to the location	200
Site remediation and returning to the original state	300
Emptying the septic tank and sewage removal	200
Demolition of the septic tank and transportation to landfill	300
Filling the septic tank with natural materials	400
TOTAL	4.000

Source: Calculation by a licensed engineer

Demolishing illegal structures requires the engagement of local construction companies, and calculations indicate that an intervention on a most common illegal structure of just 50 m<sup>2</sup>, would cost around 4.000 EUR. Given the estimated 50.000 illegal objects, this process could have a significant impact on the local economy, employment, and budget, generating revenue of at least 200 million EUR, which indeed represents a substantial amount. The calculation represents a basic estimate of costs. Actual costs may vary depending on the structure size, location, access difficulty and possible additional costs.

Increased employment and growth of local companies can positively impact the local budget, through paying taxes and contributions, providing resources to funding for local projects and infrastructure. Addressing illegal construction in Istria offers benefits for local budgets, the economy, and the community, promoting long-term development and sustainability. However, it's crucial for authorities to enforce strict regulations, prevent future illegal construction, and consider fairness and social responsibility in the demolition process, ensuring lasting positive effects on Istria's residents and regional development.

## 5. CONCLUSION

The research results confirm that using ICT tools, like the website [www.bespravnagradsnja.hr](http://www.bespravnagradsnja.hr), enhances the efficiency of local authorities in combating illegal construction and strengthens their financial position. Faster information flow, better coordination between institutions, and more effective monitoring and resolution of illegal construction reports are enabled by ICT. Increased revenues from fines provide additional funds for local government units in Istria to improve infrastructure and citizen services. Suggestions for improving the fight against illegal construction include increasing inspection capacity, expanding ICT tool usage, promoting citizen education on illegal construction consequences and legal compliance, and fostering better collaboration between authorities and non-governmental organizations.

The research has limitations, as it focuses on the Istria region and relies on self-assessment from respondents. Further research should explore ICT usage in other regions, assess the impact of various ICT tools on local authorities' efficiency, and analyze the social, economic, and environmental consequences of broader ICT application in combating illegal construction.

ICT contributes to local authorities' efficiency by enabling faster information flow, better coordination, effective tracking, and resolution of illegal construction reports, and greater transparency in urban planning. Strengthening local governments' financial positions is achieved through increased revenues from fines due to more efficient ICT use. Effective collaboration between different government levels, supported by ICT, enables a coordinated approach in combating illegal construction. Integrating ICT tools in local authorities' work can strengthen citizens' trust in institutions, crucial for sustainable urbanization and quality of life improvement.

In conclusion, this paper confirms the hypothesis that applying ICT in public administration increases local authorities' efficiency in combating illegal construction and strengthens their financial position, highlighting the key role of ICT in urban planning and development.

## LITERATURE

1. Andersen, K. V., & Henriksen, H. Z. (2006). E-government maturity models: Extension of the Layne and Lee model. *Government Information Quarterly*, 23(2), 236-248. DOI: 10.1016/j.giq.2005.11.008.
2. Anthopoulos, L., & Reddick, C. G. (2016). Understanding electronic government research and smart city: A framework and empirical evidence. *Information Polity*, 21(1), 99-117. DOI: 10.3233/IP-150371.

3. Bannister, F., & Connolly, R. (2011). The trouble with transparency: A critical review of openness in e-government. *Policy & Internet*, 3(1), 1-30. DOI: 10.2202/1944-2866.1076.
4. Cagigas, D., Clifton, J., Diaz-Fuentes, D. & Fernández-Gutiérrez, M. (2021) Blockchain for Public Services: A Systematic Literature Review. *IEEE Access*, vol. 9, pp. 13904 – 13921. DOI: 10.1109/ACCESS.2021.3052019.
5. Chadwick, A. (2011). Explaining the Failure of an Online Citizen Engagement Initiative: The Role of Internal Institutional Variables. *Journal of Information Technology & Politics*, 8(1), 21-40. DOI: 10.1080/19331681.2010.507999.
6. Chatfield, A. T., & Reddick, C. G. (2018). A framework for Internet of Things-enabled smart government: A case of IoT cybersecurity policies and use cases in US federal government. *Government Information Quarterly*, 36(1), 346-357. DOI: 10.1016/j.giq.2018.09.007.
7. Cordella, A., & Bonina, C. M. (2012). A Public Value Perspective for ICT Enabled Public Sector Reforms: A Theoretical Reflection. *Government Information Quarterly*, 29(4), 512-520. DOI: 10.1016/j.giq.2012.03.004.
8. Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 467-494. DOI: 10.1093/jopart/mui057.
9. Heeks, R., & Bailur, S. (2007). Analyzing e-government research: Perspectives, philosophies, theories, methods, and practice. *Government Information Quarterly*, 24(2), 243-265. DOI: 10.1016/j.giq.2006.06.005.
10. Janowski, T. (2015). Digital government evolution: From transformation to contextualization. *Government Information Quarterly*, 32, 221-236. DOI: 10.1016/j.giq.2015.07.001.
11. Janowski, T., Pardo, T. A., & Davies, J. (2018). Government information networks – Mapping electronic governance cases through public administration concepts. *Government Information Quarterly*, 29(1), S1-S10. DOI: 10.1016/j.giq.2011.11.003.
12. Janssen, M., & van den Hoven, J. (2015). Big and Open Linked Data (BOLD) in government: A challenge to transparency and privacy? *Government Information Quarterly*, 32(4), 363-368. DOI: 10.1016/j.giq.2015.11.007.
13. Kassen, M. (2013). A promising phenomenon of open data: A case study of the Chicago open data project. *Government Information Quarterly*, 30(4), 508-513. DOI: 10.1016/j.giq.2013.05.012.
14. Koraca, D., Šehanović, J. (2009). Computerisation of the financial sector in the Utility Company. *Zbornik radova Konferenci z mednarodno udeležbo z naslovom: Management, izobraževanje in turizem*, Fakulteta za turistične študije Portorož, Portorož, Slovenija, pp. 1287-1295.
15. Koraca, D. (2020). Information and Communication Technologies (ICT) as a cause of business strategy changes, *IMR 2020 – Interdisciplinary Management Research XVI*, Opatija, Croatia, pp. 966-982.
16. Koraca, D. (2020). The impact of Information and Communication Technologies (ICT) on human resources, *Economic and Social Development*, 57th International Scientific Conference on Economic and Social Development, Online conference, pp. 10-19.



17. Koraca, D. (2021). ICT as a cause of organizational structure changes, IMR 2021 – Interdisciplinary Management Research XVII, Opatija, Croatia, pp. 918-936.
18. Koraca, D. (2021). How ICT affects business processes, Proceedings of the 4th International Conference on Human Systems Engineering and Design (IHSED2021): Future Trends and Applications, Online conference, DOI: <http://doi.org/10.54941/ahfe1001123>
19. Kummitha, R. K. R. (2020). Smart technologies for fighting pandemics: The techno-and human-driven approaches in controlling the virus transmission. *Government Information Quarterly*, 37(3), 101481. DOI: 10.1016/j.giq.2020.101481.
20. Lin, C., Zhao, G., Yu, C., Wu, Y.J. (2019) Smart City Development and Residents' Well-Being. *Sustainability* 11 no. 3, 676. DOI: 10.3390/su11030676.
21. Margetts, H., & Dunleavy, P. (2013). The Second Wave of Digital-Era Governance: A Quasi-Paradigm for Government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, 371(1987), 20120382. DOI: 10.1098/rsta.2012.0382.
22. Meijer, A. J., & Bekkers, V. (2015). A metatheory of e-government: Creating some order in a fragmented research field. *Government Information Quarterly*, 32(3), 237-245. DOI: 10.1016/j.giq.2015.04.006.
23. Meijer, A., & Bolívar, M. P. R. (2016). Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance. *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), 392–408. DOI: 10.1177/0020852314564308.
24. Mergel, I., Edelman, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385. DOI: 10.1016/j.giq.2019.06.002.
25. Myeong, S., Yongmin K., & Hyungjun S. (2014). Sustainable E-Governance: The Relationship among Trust, Digital Divide, and E-Government. *Sustainability* 6, no. 9: 6049-6069. DOI: 10.3390/su6096049.
26. Sá, F. A., Rocha, Á., & Cota, M. P. (2016). From the quality of traditional services to the quality of local e-Government online services: A literature review. *Government Information Quarterly*, 33(1), 149-160. DOI: 10.1016/j.giq.2015.07.004.
27. Scholl, H. J., & AlAwadhi, S. (2016). Creating smart governance: The key to radical ICT overhaul at the City of Munich. *Information Polity* 21(1), 24-42. DOI: 10.3233/IP-150369.
28. Yildiz, M. (2007). E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. *Government Information Quarterly*, 24(3), 646-665. DOI: 10.1016/j.giq.2007.01.002.
29. <http://rgfi.fina.hr/IzvjestajiRGFI.web/main/home.jsp>
30. [www.bespravnagradnja.hr](http://www.bespravnagradnja.hr)

## UTJECAJ ULASKA REPUBLIKE HRVATSKE U SCHENGENSKI PROSTOR NA RAZVOJ PUTNIH ISPRAVA

### THE IMPACT OF THE ACCESSION OF THE REPUBLIC OF CROATIA TO SCHENGEN AREA ON THE DEVELOPMENT OF TRAVEL DOCUMENTS

**Karolina Lalić**

studentica studija Upravnog prava  
Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru  
e- mail: [kl222001@vevu.hr](mailto:kl222001@vevu.hr)

**Stjepan Draganić, mag. ing. sec., pred.**

Ministarstvo unutarnjih poslova  
e-mail: [sdragnić2@mup.hr](mailto:sdragnić2@mup.hr)

**Petar Lalić, mag. iur.**

Županijski sud u Vukovaru  
e-mail: [pelalic@gmail.com](mailto:pelalic@gmail.com)

#### **Sažetak**

Putna isprava prije svega putovnica do nedavno je bila osnovni putni dokument temeljem kojega su državljani Republike Hrvatske putovali izvan države uz iznimku nekoliko država iz okruženja. Ulaskom odnosno pridruživanjem Republike Hrvatske Schengenskom području 1. siječnja 2023. godine postali smo dijelom prostora bez granica u kojem se jamči slobodno kretanje za gotovo 500 milijuna građana Europske unije čime su u odnosu i na hrvatske državljane kao građane te velike zajednice nastupile značajne pozitivne promjene. Ovaj rad će pokušati dati odgovor kakva je perspektiva putnih isprava u budućnosti, što sloboda kretanja donosi hrvatskim državljanima te pružiti analizu zakonodavstva koje uređuje pitanje putnih isprava hrvatskih državljana, predstojeće zakonodavne promjene s vizijom budućeg razvoja. Autori će prikazati razvoj putne isprave, kraći povijesni pregled te pružiti svoje viđenje uloge putne isprave unutar same Europske unije odnosno Schengenskog prostora.

**Ključne riječi:** *putna isprava, Schengensko područje, sloboda kretanja, zakonodavstvo, hrvatski državljani, Europska unija.*

#### **Abstract**

Until recently, a travel document was primarily a passport, on the basis of which citizens of the Republic of Croatia traveled outside the country, with the exception of a few countries from the region. With the accession of the Republic of Croatia to the Schengen area on January 1, 2023, we have become part of the borderless area where free movement is guaranteed for almost 500 million citizens of the European Union, which has brought significant positive changes in relation to Croatian nationals as citizens of this large community. This paper will try to give an answer to what is the perspective of travel documents in the future, what does freedom of movement bring to Croatian citizens, and it will also provide an analysis of the legislation that regulates the issue of travel documents of Croatian citizens, as well as upcoming legislative

changes with a vision of future development. The authors will present the development of a travel document, a brief historical overview and provide their view of the role of a travel document within the European Union itself, i.e. the Schengen area.

**Keywords:** *travel document, Schengen area, freedom of movement, legislation, Croatian nationals, European Union.*

## 1. UVOD

Do formiranja država koje su uvele uređene granice pitanje postojanja putnih isprava nije predstavljalo kao nešto o čemu bi država trebala voditi računa. Tijekom povijesti narodi su se, što pod utjecajem ratova, gladi i drugih okolnosti selili i mijenjali obitavališta bez da im je za to trebao neki pravni osnov. Primarni oblici državnog uređenja nisu imali jasno uređene granice već su granice u pravilu predstavljale određene prirodne strukture kao što su rijeke, planine i slično. Stoga uslijed takvog uređenja nije se ni ukazivali potreba da se uvode neki oblici kontrole putnika odnosno izdaju određeni dokumenti za putovanja odnosno kretanja. U tom dijelu državama je bilo bitnije ubiranje poreza i popisivanje stanovništva nego li uređivanje pitanje putovanja i kretanja. Bilo je slučajeva da su države za pojedine skupine ljudi ili radi ukazane potrebe nalagale da se radi kretanja moraju nositi određene isprave no tu se radilo više o sporadičnim situacijama nego li o uređenom postupku i proceduri. Kako su stasale moderne države koje su se posvetile uređivanju granica ukazala se potreba za kontrolom ulaska i izlaska osoba u državu radi čega se pristupilo izradi dokumenata i isprava koje bi omogućile legalno i uređeno prelaženje državnih granica za sve one kojima je to pravo dala određena država.

## 2. POVIJESNI PREGLED

Najstariji zapis o nečemu sličnom, putnoj ispravi nalazimo u Bibliji. Naime perzijski kralj Artakserkso (oko 450. pr. Kr.) tražio je slobodan prolaz do Judeje za svog peharnika Nehemiju, koji je dobio papire i sretno stigao u Jeruzalem.

U srednjovjekovnom islamskom kalifatu dozvolu za izlazak iz zemlje mogli su dobiti samo oni koji su platili porez. Potvrda o plaćenom porezu nazivala sebara'a i služila je kao svojevrsna putovnica. Jedan od prvih propisa o prelasku i nadziranju granica izdao je 746. langobardski kralj Ratchis, kako bi se kontrolirale izbjeglice, izdajnici i sumnjivci. Pojačao je nadzor nad granicama i nitko bez putne isprave nije mogao ući u njegovo kraljevstvo.

Prvi zakon o putovnici za određenu grupu ljudi donio je kralj Luj XI. 1462. godine. Prema tom zakonu putovnicu su mogli dobiti samo časno otpušteni vojnici kako bi ih se razlikovalo od dezertera. U 16. stoljeću trgovci i ostali putnici morali su sa sobom nositi dokumente koje je izdavao njihov grad. Sadržavali su ime putnika i njegove fizičke karakteristike. U Engleskoj je parlament donio zakon 1414. godine po kojem samo kralj izdaje putovnice, a one osiguravaju slobodan prolazak. Dok su Englezi svoju putovnicu morali platiti, stranci su ju dobivali besplatno. Sve do 1858. britanske su putne isprave pisane na francuskom jeziku. Pruska je 1548. donijela zakon po kojem se "cigani i vagabundi" ne smiju slobodno kretati ni unutar zemlje, nego moraju zatražiti putovnicu od mjesta do mjesta. Osnovna svrha putovnice zapravo je bila zadržavanje kmetova na zemlji, što znači da je putovnica bila dozvola za odlazak iz mjesta ili

zemlje. Engleska je 1381. godine zabranila izdavanje putovnice svima osim aristokratima. Dok je u današnje vrijeme najveća briga mnogih država ulazak imigranata, u srednjem vijeku su veleposjednici putnim dozvolama htjeli zadržati radnu snagu na svojim posjedima. Putovali su kraljevi, glasnici i pripadnici viših staleža. Čak su i hodočasnici morali ishoditi putovnicu kod lokalnih vlasti ili župnika. Kad je car Petar Veliki zasjeo na ruski tron, počeo je modernizirati zemlju po uzoru na Zapad. Stoga je 1719. godine donio zakon po kojem seljak mora imati valjani dokument ako bi se htio preseliti iz jednog sela u drugo. Slične restrikcije uveo je i Staljin 1930-ih. U novom vijeku događaju se velike društvene promjene, između ostalog dogodila se Francuska revolucija (1789.). Revolucionari su zahtijevali slobodu kretanja unutar i izvan Kraljevine bez ikakvih dozvola i bilo kakvih formalnosti. Putovnice su doista ukinute, ali ubrzo su i vraćene kad je nova vlast uvidjela da tako mogu kontrolirati seobu sirotinje u gradove, a pogotovo nakon što je kralj Luj XVI. prurušen neuspješno pokušao pobjeći iz zemlje. Industrijalizacija i razvoj željeznice u 19. stoljeću doveli su do ogromnog povećanja putničkog prometa. Unatoč zakonima, propisima i odredbama postalo je nemoguće kontrolirati granice, pa su krajem 19. stoljeća putovnice praktički zaboravljene. Države su to shvatile i olabavile zakone o prelasku granice. Tako je bilo do Prvog svjetskog rata (1914.) i zatvaranja granica. Ujedinjena Kraljevina prva je u Europi imala modernu putovnicu, i to već 1914. godine. Jedan list papira presavijen je osam puta i umetnut u kartonske korice. Na njemu su stajali osnovni podaci o osobi, fizički opis, fotografija. Francuska je prva uvela otisak prsta u ovaj dokument. Članice Lige naroda standardizirale su putovnice i tako je 1920. nastala plava knjižica. Vrijedila je samo dvije godine i mnogi su se Britanci žalili na fizički opis. Otada su se odredbe o putovnicama postrožavale i popuštale, da bi se danas približili stanju s kraja 19. stoljeća. Od godine 1981. države Europske Zajednice uskladile su putovnice u boji (bordo-crvena) i formatu, a 2005. standard postaje elektronička putovnica (<https://povijest.hr/drustvo/politika/cemu-su-sluzile-putovnice/>, pristupljeno 28.3.2023.)

Uz putovnicu kao putnu ispravu koju izdaje pojedina država kao javnu ispravu za putovanje njezinih državljana postoje i neke druge vrste između kojih moramo istaknuti tzv. Nansenove putovnice, putovnicu za izbjeglice, koja se, na temelju međunarodnog sporazuma zaključenog (5. srpnja 1922.) na poticaj F. Nansena, visokoga povjerenika Lige naroda, izdavala određenim kategorijama izbjeglica kao dokument koji je trebao posvjedočiti identitet osobe i time potvrditi njezin izbjeglički status. Time ih je Nansenova putovnica štitila od samovoljnih postupaka vlasti zemlje u kojoj su boravili. Na osnovi Nansenove putovnice druge su države, po svojoj odluci, davale ulazne i tranzitne vize, pa su osobe koje su ju posjedovale imale slobodu kretanja i mogućnost povratka u zemlju koja je izdala putovnicu. Nansenova putovnica nije bila međunarodna isprava, nego nacionalna isprava koju su na temelju međunarodnog sporazuma izdavale vlasti države na čijem su se području izbjeglice nalazili. Najprije se izdavala izbjeglicama iz Rusije (nakon Listopadske revolucije 1917), a postupno se krug osoba kojima se mogla izdati proširio na Armence, Asirce, Turke, izbjeglice iz Saarskoga područja te iz nacističke Njemačke. (Nansenova putovnica. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021. pristupljeno 8. 3. 2023. <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=42902>).

Riječ putovnica dolazi izvorno od latinskih riječi *passare* (proći) i *port* (vrata, ulaz). Ako pogledamo englesku riječ *passport*, vidjet ćemo da ona dolazi od riječi *pass* – proći i *port* –

vrata. To je razumljivo jer je u stara vremena putnik morao proći kontrolu na gradskim vratima. Slična je francuska riječ za putovnicu koja glasi passeport (<https://povijest.hr/drustvo/politika/cemu-su-sluzile-putovnice/>, pristupljeno 28. 3. 2023.)

### 3. POJAM PUTNE ISPRAVE

Prije same razrade potrebno je odgovoriti na pitanje šta su to općenito isprave i putne isprave. Treba reći da ne postoji pojmovna razlika između dokumenta i isprave. Sa jezičnog gledišta, riječ dokument je latinskog porijekla (lat. docere – poučavati, pokazivati) što označava pisani dokaz, ispravu, povelju (<https://onlinerjecnik.com/rjecnik/strane-rijeci>, pristupljeno 26. 3. 2023.).

S leksikografskog stajališta riječ putovnica, koju koristimo u hrvatskom jeziku za putnu ispravu, dolazi od francuske riječi passeport i označava putnu ispravu izdanu od nadležne vlasti nekoj osobi radi putovanja u inozemstvu, kojom se posvjedočuje identitet i državljanstvo te osobe (Vidaković Mukić M., 2016., Opći pravni rječnik, Zagreb, Narodne novine).

Iz navedenog proizilazi, da se dokumentom ili ispravom dokazuje pravo, identitet, te neka određena socijalna, ekonomska ili politička priroda djelovanja fizičkog ili pravnog lica. Isprave se mogu podijeliti u tri grupe i to: 1) isprave za utvrđivanje identiteta, vrijednosni papiri i drugi dokumenti, 2) prema vrsti informacije (pisane isprave - tekstovi, brojevi i drugi zapisi pisani rukom, pisaćom mašinom ili nekim drugim sredstvom za štampanje), grafičke isprave - crteži, sheme i slike, foto i fono - dokumente) i 3) prema karakteru, isprave mogu biti: a) dispozitivne, i b) dokazne. Dokumenti za utvrđivanje identiteta i putne isprave spadaju u grupu isprava koji se označavaju kao javne isprave (Bojanić, 2002:158).

Prema važećem Kaznenom zakonu, KZ/11 (Narodne novine broj: 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015, 101/2017, 118/2018, 126/2019, 84/2021, 114/2022) članak 87. stavak 15. isprava je je svaki predmet koji sadrži zapis, znak ili sliku koji je podoban ili određen da služi kao dokaz neke činjenice koja ima vrijednost za pravne odnose.

Zakon o putnim ispravama hrvatskih državljana u općim odredbama, u članku 1. označava putnu ispravu kao javnu ispravu kojom se dokazuje identitet i hrvatsko državljanstvo (Narodne novine broj: 77/1999, 33/2002, 133/2002, 48/2005, 74/2009, 154/2014, 82/2015, 42/2020, 10/2023).

Putna isprava je isprava koja služi za utvrđivanje identiteta nositelju putne isprave prilikom prelaska državne granice i u inozemstvu, a koju je izdalo nadležno tijelo u državi čiji je državljanin vlasnik putne isprave.

### 4. ZAKONODAVNI OKVIR

U Republici Hrvatskoj pravni okvir za uređivanje svih pitanja koja se odnose na putne isprave koje se izdaju hrvatskim državljanima uređen je Zakonom o putnim ispravama hrvatskih državljana Njime se propisuju vrste putnih isprava, nadležnost i postupak za izdavanje putnih isprava, rokovi važenja putnih isprava, evidencije putnih isprava i drugo.

Prema naprijed navedenom Zakonu putna isprava se definira kao javna isprava kojom se dokazuje identitet i hrvatsko državljanstvo. Važeću putnu ispravu nositelj iste mora nositi sa sobom kada putuje u inozemstvo, osim ako međunarodnim ugovorom nije drugačije uređeno odnosno može se međunarodnim ugovorom odrediti da za putovanje u pojedine države putna isprava nije potrebna. Najbolji primjer za to je pristupanje Republike Hrvatske Schengenskom sporazumu kao međunarodnom ugovoru čime smo promijenili situaciju za naše državljane na način da im za putovanja u zemlje pristupnice toga sporazuma više ne postoji potreba i obveza nošenje važeće putne isprave.

Nadalje Zakon o putnim ispravama hrvatskih državljana točno propisuje koje su to vrste putnih isprava koje se mogu izdati hrvatskim državljanima. Vrste putnih isprava taksativno su navedene u članku 4. i to su: putovnica, diplomatska putovnica, službena putovnica, putni list, kao i putne isprave koje se izdaju na osnovi međunarodnog ugovora.

Putovnica je javna isprava s elektroničkim nosačem podataka koja se izdaje za neograničen broj putovanja u inozemstvo. Putovnica se izdaje s rokom važenja od 10 godina, građanima mlađim od 21 godina putovnica se izdaje s rokom važenja od 5 godina. Građaninu koji u razdoblju od 5 godina izgubi dvije ili više putovnica, nova putovnica izdaje se s rokom važenja od godinu dana.

Putni list izdaje se građaninu koji boravi u inozemstvu bez putne isprave radi povratka u zemlju. Putni list izdaje se s rokom važenja koji je potreban za povratak u Republiku Hrvatsku, ali najduže do 30 dana.

Diplomatska i službena putovnica su javne isprave s elektroničkim nosačem podataka koje se izdaju državnim dužnosnicima, državnim službenicima i drugim osobama radi efikasnijeg obavljanja državnih poslova i osiguranja njihove zaštite u drugoj državi prilikom obavljanja službenih poslova, u skladu s međunarodnim ugovorima. Diplomatska putovnica izdaje se predsjedniku Republike Hrvatske i članovima njegove uže obitelji neovisno o svrsi putovanja. Diplomatska putovnica i službena putovnica izdaju se s rokom važenja od pet godina.

Što se tiče nadležnih tijela ovlaštenih za izdavanje putnih isprava konkretno izdavanje putovnice radi se o nadležnosti Ministarstva unutarnjih poslova odnosno putovnicu izdaje policijska uprava, odnosno policijska postaja. Građaninu koji boravi u inozemstvu putovnicu može izdati i diplomatska misija ili konzularni ured Republike Hrvatske.

Diplomatsku putovnicu i službenu putovnicu izdaje ministarstvo nadležno za vanjske poslove dok putni list izdaje diplomatska misija ili konzularni ured Republike Hrvatske na čijem području građanin boravi ili se zatekao.

Zahtjev za izdavanje putne isprave podnosi se nadležnom tijelu državne uprave za izdavanje putnih isprava. Putovnica i putni list izdaju se na osobni zahtjev, a diplomatska putovnica i službena putovnica na zahtjev nadležnoga državnog tijela.

Od 1. srpnja 2009. u Republici Hrvatskoj se izdaju biometrijske putovnice. Biometrijska putovnica je vrsta putovnice koja rabi i biometrijske podatke da bi se označio vlasnikov identitet. Podatci se pored zapisa na papiru putovnice zapisuju i u posebnom čipu. U čipu se ovisno od inačice nalaze informacije potrebne radi prepoznavanja geometrije lica, otiska prsta i izgleda mrežnice.

## 5. SCHENGENSKI SPORAZUM I SCHENGENSKA KONVENCIJA

Schengenski sporazum koji se u osnovi identificira sa slobodnim kretanjem unutar granica potpisnica toga sporazuma sklopljen je 14. lipnja 1985. u mjestu Schengen u Luksemburgu po kojem je navedeni sporazum i dobio ime. Potpisnici Schengenskog sporazuma izbrisali su međusobne granice na kopnu, moru i u zračnim lukama zbog čega je i postao sinonim otvorenih granica unutar Europske unije. Sporazum su primarno potpisale Belgija, Francuska, Luksemburg, Nizozemska i Njemačka na način da se dogovorile postupno uklanjanje graničnih kontrola na svojim unutarnjim granicama te uspostavu slobodnog kretanja svih osoba koje su državljani zemalja potpisnica sporazuma, drugih država članica EU-a i nekih zemalja koje nisu članice EU-a. Istih pet država potpisalo je 1990. Schengensku konvenciju, koja zapravo predstavlja dopunu sporazuma jer utvrđuje propise i jamstva za uspostavu područja bez unutarnjih graničnih kontrola. Sporazum i konvencija, uz povezane sporazume i pravila, zajedno čine „schengensku pravnu stečevinu”, koja je 1997. Ugovorom iz Amsterdama uključena je u pravni okvir Europske unije i time postala dio zakonodavstva Europske unije.

Postupno se broj država članica proširivao tako da danas schengenski prostor uključuje sve države članice osim Bugarske, Irske, Cipra i Rumunjske odnosno 27 država uz četiri zemlje Europskog udruženja slobodne trgovine (EFTA) i to Island, Lihtenštajn, Norvešku i Švicarsku.

Od 1. siječnja 2023. ukinute su kontrole osoba na unutarnjim kopnenim i morskim granicama između Hrvatske i drugih zemalja schengenskog prostora, a schengenska pravna stečevina u potpunosti se primjenjuje na Hrvatsku (Odluka Vijeća (EU) 2022/2451). Kontrole na unutarnjim zračnim granicama ukinut će se od 26. ožujka 2023., s obzirom na to da se potreba za to podudara s datumima ljetnog/zimskog rasporeda Međunarodne udruge za zračni prijevoz. Bugarska, Cipar i Rumunjska, u skladu s njihovim aktima o pristupanju, uskoro će biti dijelom schengenskog prostora. Irska je jedina država članica koja nije dio schengenskog područja. Iako sudjeluje u schengenskoj policijskoj suradnji i pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima, ona nije dio područja bez kontrole unutarnjih granica i zadržava graničnu kontrolu sa schengenskim zemljama. Četiri zemlje EFTA-e također su povezane sa schengenskom pravnom stečevinom svojim schengenskim sporazumima o pridruživanju s EU-om, stoga su i one dio schengenskog područja (<https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/glossary/schengen-agreement-and-convention.html>).

## 6. PRISTUPANJE REPUBLIKE HRVATSKE SCHENGENSKOM PODRUČJU

Postupak pristupanja Republike Hrvatske schengenskom području započeo je još tijekom pregovora o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji. Naime, u pregovaračkom poglavlju 24. Pravda, sloboda i sigurnost ulazak Republike Hrvatske u schengensko područje definiran je kao strateški, nacionalni interes. Ekspertni timovi Europske komisije i država članica proveli su u razdoblju od 2016. do 2020. godine evaluacije u sljedećim područjima schengenske pravne stečevine: a) propisi o vatrenom oružju, b) zaštita podataka, c) povrat i ponovni prihvati, d) policijska suradnja, e) Schengenski informacijski sustav, f) zajednička vizna politika, g) pravosudna suradnja u kaznenim stvarima, h) upravljanje vanjskim granicama. U tom do sada najopsežnijem i najrigoroznijem procesu, Republika Hrvatska ispunila je 281 tehničku



preporuku, od kojih samo njih 145 u području nadzora vanjske granice te je u tu svrhu uložila preko 220 milijuna EUR iz europskih fondova za nabavu tehničke opreme za nadzor i zaštitu državne granice, uvođenje novih informacijskih sustava te njihovu interoperabilnost na europskoj razini, jačanje ljudskih kapaciteta granične policije, operativne troškove granične policije, kontinuiranu edukaciju i usavršavanje policijskih službenika, posebice u području zaštite ljudskih prava. Konačna odluka o pristupanju Republike Hrvatske schengenskom području jednoglasno je usvojena od strane država članica na sastanku Vijeća ministara za unutarnje poslove u Bruxellesu, 8. prosinca 2022. godine (<https://mup.gov.hr/o-nama-9/mup-i-eu/schengen/282172>, pristupljeno 26.3.2023.).

Obzirom na raniji navod potrebno je jasno navesti što znači da prestaju granične kontrole. Konkretno graničnih kontrola u bilo kojem vidu prijevoza ili prelazaka granice neće biti što je zapravo i navedeno prema Schengenskom sporazumu da svatko, bez obzira na državljanstvo, može bez kontrole prijeći unutarnju granicu unutar schengenskog područja. Međutim tijela država potpisnica mogu provoditi policijske provjere na terenu ili na granici ili na pograničnim područjima kada se one temelje na općim informacijama i iskustvu te nije riječ o sustavnim provjerama putovnica. Osim toga svaka država potpisnica Sporazuma iznimno može ponovno uvesti granični nadzor, u početku do 30 (trideset) dana ako postoji ozbiljna prijetnja javnoj politici ili unutarnjoj sigurnosti o čemu mora obavijestiti ostale države schengenskog prostora, Europski parlament, Europsku komisiju i javnost.

S druge strane kako postoji mogućnost da se ponovno uvede granični nadzor tako postoje i situacije u kojima je moguće da se granični nadzor ograniči odnosno ukine radi izvanrednih okolnosti. U tom smislu obzirom na činjenicu da je zbog ratnog sukoba u Ukrajini dio njihovih državljana napustio teritorij te države te su te osobe kao izbjeglice između ostalog, utočište potražile i u Republici Hrvatskoj tim osobama je Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske omogućilo ulazak u Republiku Hrvatsku bez obzira posjeduju li putnu ispravu odnosno bez ispunjavanja uvjeta ulaska i bez obzira na tada trenutne propisane epidemiološke mjere. Takvim osobama koji nisu posjedovali biometrijske putne isprave izdavane su rješenja o odobrenju ulaska u Republiku Hrvatsku. Međutim treba istaći da su takve situacije rijetke i većinom se radi o izvanrednim događajima (ratni sukobi, migracijske krize i slično) koji opravdavaju ograničavanje graničnog nadzora.

Što se tiče Republike Hrvatske od 1. siječnja 2023. prestale su granične kontrole na svim graničnim prelazima sa zemljama članicama Europske unije odnosno Schengenskog sporazuma (Mađarska, Slovenija, Italija). Isto su tako od 26. ožujka 2023. godine prestale granične kontrole na svih 9 (devet) međunarodnih zračnih luka u Republici Hrvatskoj odnosno na graničnim prijelazima u tima zračnim lukama za putnike koji dolaze iz država članica schengenskog područja.

## **7. PERSPEKTIVE PUTNIH ISPRAVA**

Uzimajući u obzir ranije izneseno treba istaći da pojedinci i dalje moraju posjedovati određene putne isprave, ovisno o tome jesu li oni državljani zemalja članica Europske unije, članovi obitelji iz zemalja izvan Europske unije ili državljani zemalja izvan Europske unije.



Naime iako smo ulaskom u schengensko područje hrvatskim državljanima omogućili jednostavnije kretanje, potreba kretanja izvan toga područja uvjetuje da naši državljani moraju osim osobne iskaznice koja je dovoljna za putovanje primjerice u Bosnu i Hercegovinu odnosno Republiku Srbiju moraju posjedovati i druge putne isprave odnosno prije svega putovnice, a za određene države i vize. Primjerice iako su Sjedinjene američke države ukinule vizni režim za hrvatske državljane ulazak u tu državu uvjetovan je prije svega posjedovanjem biometrijske putovnice.

U suvremenom svijetu putna isprava u kombinaciji sa vizom neophodan je instrument modernog putnika. Upravo stoga postoji rangiranje putnih isprava na način da su po snazi „jače“ one putne isprave koje svojim nositeljima omogućavaju putovanja bez prethodnog pribavljanja vize. Jedna od najpoznatijih ljestvica koje rangiraju putovnice temeljem mogućnosti putovanja koje pružaju pojedine zemlje je Henley & Partnerova lista. Lista se sastavlja na temelju podataka Međunarodne udruge za zračni prijevoz (IATA), koja održava najveću i najvažniju bazu informacija vezanih uz putovanja.

Listu "najjačih i najslabijih" putnih isprava na svijetu za 2023. godinu predvode kao najmoćnije putne isprava svijeta one Japana i Singapura, dok je najslabija putna isprava Afganistana. Naime, vlasnici japanskih i singapurskih putovnica mogu putovati u čak 193 destinacije, a da unaprijed ne moraju ishoditi vizu, dok vlasnici afganistanske putovnice mogu tako bezbrižno prijeći granicu njih čak 166 manje, dakle vrlo skromnih 27 destinacija. Što se tiče ostatka liste, na drugom su mjestu Njemačka i Španjolska čiji vlasnici putnih isprava mogu putovati u 191 destinaciju, a Finska, Italija i Luksemburg dijele treće mjesto sa 190 destinacija. Britanska putna isprava se nalazi na šestom mjestu sa 188 destinacija, a američka putna isprava se nalazi na sedmom mjestu sa 187 destinacija. Hrvatska dijeli 18. mjesto s Bugarskom, Čileom i Monakom. Naime, vlasnici hrvatskih, bugarskih, čileanskih i monegaških putnih isprava mogu bez prethodnog traženja vize posjetiti 175 destinacija. U odnosu na prethodnu godinu, hrvatska je putovnica zadržala isto mjesto kao i 2022. godine. Na samom dnu ljestvice nalaze se pak Jemen (34), Pakistan (32), Sirija (30), Irak (29) i već spomenuti Afganistan s 27 destinacija na 110. mjestu odnosno samom dnu. (<https://www.henleyglobal.com/passport-index>, pristupljeno 26.3.2023.)

Prema naprijed navedenim podacima vidljivo je da se sa određenim putnim ispravama može putovati u velik broj država svijeta što pokazuje stvarni napredak kroz suvremenu povijest poglavito ako se uzme u obzir da je u 2006. godini pojedinačna je osoba u prosjeku mogla putovati bez prethodnog traženja vize u 57 zemalja svijeta dok se danas može bez traženja vize putovati u 107 zemalja.

## **8. PUTNA ISPRAVA BUDUĆNOSTI**

Ono što predstoji pred putnim ispravama su izazovi koje donose migracije, globalni terorizam, ratni sukobi i druge prijetnje usmjerene prema modernom društvu. Svjedoci smo da je krivotvorenje putnih isprava u porastu što će u predstojećem razdoblju predstavljati i izazov za hrvatsku policiju i pravosuđe poglavito ako se zna da je Republika Hrvatska na vanjskim granicama Europske unije kao i činjenica da je naša, hrvatska putovnica „na dobrom glasu“ u kriminalnom miljeu kao putna isprava koja omogućava relativno siguran i pouzdan način

putovanja. Upravo radi toga kao i uslijed nedavne pandemije, ICT industrija i vlade nastoje iznaći nove načine učinkovitijeg korištenja digitalnih informacija o putnicima, kako bi im omogućili lakši prolazak graničnih prijelaza, osobito u zračnim lukama. To je iniciralo različita rješenja, ali cilj je standardizacija izdavanja putnih vjerodajnica u digitalnom formatu.

U tom smislu Hrvatska i Finska te Nizozemska i Kanada, dobile su pilot-projekte razvoja digitalne putovnice na mobitelu, čiji je krajnji cilj uporabom najnovije tehnologije olakšati putovanja i unaprijediti sigurnost putnika. Hrvatski građani tako će među prvima u Europskoj uniji moći koristiti digitalnu putnu vjerodajnicu u svom digitalnom novčaniku na mobitelu. Digitalna putna vjerodajnica građanima će, primjerice, omogućavati da unaprijed najave svoj dolazak u neku zemlju, i tako maksimalno skrate vrijeme prelaska graničnih prijelaza.

Kako bi se osigurala visoka razina sigurnosti, pristup se temelji na "hibridnom" konceptu, u kojem će se putna vjerodajnica u digitalnom formatu sastojati od virtualne komponente koja sadrži digitalni prikaz identiteta i jedne fizičke komponente koja je na siguran način povezana s virtualnom komponentom.

Upravo bi stoga razvoj putnih isprava trebao pratiti primjenu novih informatičkih tehnologija kako bi se olakšala putovanja, kretanje ljudi i roba, a istovremeno pružila veća razina zaštite od krivotvorenja odnosno zlouporaba putnih isprava.

## **9. ZAKLJUČAK**

Schengenski sporazum, osim što omogućava postojanje i razvoj jedne od temeljnih sloboda - slobode kretanja unutar Europske unije, doprinosi i većoj homogenosti i povezanosti europskih država. Ideja o micanju granica među državama Europske unije nastala je s ciljem postupnog ukidanja granične kontrole među državama, čime se omogućava sloboda kretanja fizičkih osoba, a time i kretanja radnika, što radnicima iz jedne države članice otvara vrata slobodnih radnih mjesta ostalih država potpisnica. To je svakako prednost samog sporazuma i beneficija državljana njegovih potpisnica. Međutim, ilegalne migracije predstavljaju ozbiljan problem Europskoj uniji jer se takvoj osobi gubi trag. Naime, jednom kada osoba prijeđe vanjsku granicu Europske unije, može se slobodno kretati bilo gdje unutar nje. Upravo će zato pitanje kontrole nad kretanjem osoba biti u prizmi budućih trendova, dok će putna isprava za sve izvan schengenskog područja u kombinaciji sa vizom i dalje biti neophodan dokument za putovanje.

Stoga je nedvojbena zaključak da putne isprave imaju budućnost kao neophodan alat svakog modernog putnika, a razvoj putnih isprava zasigurno će pratiti informacijske tehnologije (pilot projekti putovnica pohranjene u mobitelu) kako bi putne isprave mogle ispuniti nove izazove koji se stavljaju pred njima u budućnosti (olakšavanje putovanja i kretanja te onemogućavanje zlouporaba).

## **LITERATURA**

1. Bojanić N., (2002)., Krivotvorenje putnih isprava – pravni aspekt, Univerzitet u Sarajevu, Sarajevo
2. Nansenova putovnica. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021.

3. Vidaković Mukić M., (2016.), Opći pravni rječnik, Zagreb, Narodne novine
4. Kazneni zakon (Narodne novine broj: 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015, 101/2017, 118/2018, 126/2019, 84/2021, 114/2022)
5. Zakon o putnim ispravama hrvatskih državljana (Narodne novine broj: 77/1999., 33/2002., 133/2002., 48/2005., 74/2009., 154/2014., 82/2015., 42/2020., 10/2023.)
6. <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/glossary/schengen-agreement-and-convention.html> (26.3.2023.)
7. <https://mup.gov.hr/o-nama-9/mup-i-eu/schengen/282172> (26.3.2023.)
8. <https://onlinerjecnik.com/rjecnik/strane-rijeci> (26.3.2023.)
9. <https://povijest.hr/drustvo/politika/cemu-su-sluzile-putovnice/> (26.3.2023.)
10. <https://www.henleyglobal.com/passport-index> (26.3.2023.)

## VAŽNOST ETIČNOG POSTUPANJA U TRGOVAČKIM DRUŠTVIMA U VLASNIŠTVU DRŽAVE

### THE IMPORTANCE OF ETHICAL CONDUCT IN STATE-OWNED ENTERPRISES

**Sara Madžarov Matijević, univ. spec. iur.**

Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

e-mail: [smadzarov@pravri.uniri.hr](mailto:smadzarov@pravri.uniri.hr)

#### **Sažetak**

Jedan od načina na koji Republika Hrvatska može imati utjecaja na mehanizme javnog interesa u gospodarstvu jest osnivanjem novog trgovačkog društva ili stjecanjem određenog udjela u nekom postojećem. Poticanje dobrog upravljanja, kao sveukupnost vrijednosti i načela povezanih uz provođenje poslova od javnog interesa, pretpostavka je povećanja vrijednosti i poboljšanja uspješnosti trgovačkog društva. Radi sveobuhvatnog, uravnoteženog upravljanja trgovačkim društvom, jedan od ciljeva koji se pritom mora ostvariti odnosi se na kvalitetno upravljanje ljudskim resursima. Kao jedan od postulata dobrog upravljanja ističe se etično postupanje svih dionika, posebice ukoliko se u obzir uzme da trgovačka društva u državnom vlasništvu nerijetko upravljaju znatnim financijskim sredstvima, kao i da zapošljavaju velik broj ljudi. Ovaj rad smjera analizirati normativni okvir obveze etičnog postupanja u predmetnim trgovačkim društvima, posebice kodeksa korporativnog upravljanja, kodeksa etike u poslovanju, etičkih kodeksa, smjernica za rad nadzornih odbora te pravila usmjerenih na sprječavanje korupcije, s ciljem pronalaženja najprikladnijeg modela okvira korporativnog upravljanja temeljenog na etičnom postupanju svih dionika u trgovačkim društvima u vlasništvu RH.

**Ključne riječi:** *trgovačka društva, državno vlasništvo, kodeks korporativnog upravljanja, etički kodeks.*

#### **Abstract**

One way in which the Republic of Croatia may have an impact on public interest mechanisms in economy is by establishing a new company or by acquiring a certain share in the existing one. Encouragement of a good corporate governance, defined as a totality of values and principles related to the implementation of public interest activities, represents an assumption for increasing the corporate value and improving the performance of a company. In order to achieve a comprehensive, balanced corporate governance, quality management in human resources is one of the goals that must be fulfilled. One of the postulates of a good corporate governance emphasizes the ethical conduct of all stakeholders, particularly taking into consideration the fact that state-owned enterprises usually manage considerable financial resources, as well as employ a large number of employees. The aim of this paper is to analyze the normative framework of ethical conduct in this type of companies, particularly corporate governance codes, business codes of ethics, code of ethics, guidelines for supervisory board procedures, and rules aimed at preventing corruption, with a final purpose of examining the

most suitable model of a corporate governance framework of the Croatian state-owned enterprises based on ethical conduct of all stakeholders.

**Keywords:** *companies, state-owned, corporate governance code, code of ethics.*

## 1. UVOD

Od trgovačkih društava u državnom vlasništvu (dalje u tekstu: TD u DV) očekuje se da se pridržavaju viših etičkih načela te da djeluju u najboljem interesu javnosti zbog čega je na njima odgovornost poslovati na etični i društveno odgovoran način. To znači da ona trebaju poslovati transparentno, pravično, s integritetom, poštenjem i profesionalizmom, podrazumijeva izbjegavanje sukoba interesa te odgovornost za vlastite postupke i postignuti učinak, dok istodobno trebaju pridonositi društvenom i gospodarskom razvoju zajednica u kojima posluju. Ono što se nameće kao pitanje je postoji li normativni okvir etičnog postupanja u predmetnim društvima. S ciljem pružanja odgovora na ovo pitanje u zaključku, rad je podijeljen na nekoliko dijelova. U prvom dijelu rada autorica upućuje na probleme u definiranju TD u DV te ukazuje na elemente pomoću kojih se mogu odrediti njegove glavne značajke. U narednom se dijelu rada kvalificira etično postupanje u trgovačkim društvima, kao i uloga korporativne kulture, kao blisko vezanog pojma, u promicanju etičkih standarda te upućuje na značaj promicanja etične prakse korporativnog upravljanja. Središnji dio rada posvećen je kodifikacijama etičnog postupanja u kojem su kodeksi korporativnog upravljanja, etički kodeks te pravila usmjerena na sprječavanje korupcije, sukoba interesa i rad nadzornog odbora prepoznati kao najpogodniji alati za usustavljanje etičnog postupanja TD u DV.

## 2. POTEŠKOĆE U DEFINIRANJU TRGOVAČKOG DRUŠTVA U VLASNIŠTVU DRŽAVE

Zakon o trgovačkim društvima<sup>1</sup> izrijekom ne regulira nikakva pitanja u vezi državnog vlasništva niti pruža definiciju TD u DV. U Republici Hrvatskoj (dalje u tekstu: RH) ne postoji jedinstveno zakonodavstvo koje objedinjuje praksu državnog vlasništva. Zakon o proračunu propisuje da za izvršavanje javnih službi i djelatnosti u javnom interesu, RH može svojom imovinom osnovati trgovačko društvo (dalje u tekstu: TD).<sup>2</sup> Osnovni cilj osnivanja TD je ostvarivanje dobiti, ali TD u DV također mora ispuniti potrebe građana zbog kojih se osnivaju, čime nerijetko dobit ne postaje primarna, stoga se njihovo poslovanje razlikuje od poslovanja drugih TD na tržištu (Cingula i suradnici, 2021:2; Bajo i Zuber, 2018:7; PWC, 2015:29). Unatoč tome, ona nisu zakonodavno povlaštena te podliježu istim zakonskim odredbama kao i ostala TD, iako su dužna ispuniti dvostruku ulogu: ekonomski opravdano poslovati te ispuniti političke i društvene ciljeve koji često ne generiraju financijsku korist. OECD definira TD u DV kao korporativne subjekte koji su nacionalnim pravom definirani kao TD i u kojem država vrši vlasnička prava u interesu šire javnosti na način da je stvarni vlasnik većine dionica s

<sup>1</sup> Zakon o trgovačkim društvima, NN 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13, 110/15, 40/19, 34/22, 114/22, 18/23

<sup>2</sup> čl. 92. Zakona o proračunu, NN 144/21. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa vodi Registar trgovačkih društava u vlasništvu države. Prema podacima za 2021., RH ima potpuno ili većinsko vlasništvo u 59 TD u DV (uključujući 6 uvrštenih društava) i manjinske udjele (između 10-49%) u 10 uvrštenih društava (OECD,2021:21).

pravom glasa ili na drugi način vrši istovjetnu razinu kontrole (OECD, 2015:17). Poslovanje ovih društava određeno je elementom javnosti (država donosi najvažnije poslovne odluke koje uzimaju u obzir šire društvene interese, ostvarena dobit pripisuje se ukupnim javnim prihodima, državi kao vlasniku, tj. predstavničkom tijelu odgovaraju za poslovanje) te elementom tržišnosti (Bajo i suradnici, 2017:1; Žunić Kovačević, 2008:207). Ono vrši aktivnosti od javnog interesa, a država koja u njemu sudjeluje pritom preuzima poslovne rizike. Kako bi država kao vlasnik bila sigurna da TD brine o uloženom temeljnom kapitalu te ostvaruje (ne)financijske ciljeve, mora postaviti strateški okvir za poslovanje, uspostaviti mehanizme nadzora radi poticanja dobrog upravljanja i povećanja vrijednosti TD (MFRH, 2021:3). Prema tome, TD u DV su društva u kojima država drži udjele u temeljnom kapitalu, koje obavljaju širok spektar gospodarskih aktivnosti u različitim sektorima, nerijetko imaju monopolistički položaj na tržištu, a njihove odluke i poslovne aktivnosti mogu biti pod utjecajem političkih faktora i interesa države. RH je identificirana kao jedna od europskih država s izrazito visokim udjelom TD u DV u BDP-u, ali čiji je doprinos proračunskim prihodima nizak zbog lošijih financijskih performansi u poslovanju (Bajo i suradnici, 2017:1; IMF, 2019:6). S druge strane, iako je njihov udio u ukupnom broju TD relativno nizak, njihov je značaj za gospodarstvo relativno velik (Botrić i Broz, 2017:672-673). Iz tog je razloga iznimno bitno poticati etično postupanje svih dionika TD u DV. U domaćem pravnom uređenju trenutno postoje dva modela upravljanja TD u DV: u kojem su vlasnička prava nad TD i pravnim osobama od posebnog interesa<sup>3</sup> raspodijeljena između Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine te resornih ministarstava te u kojem glavninu vlasničkih prava vrši Centar za restrukturiranje i prodaju (MPGI, 2022:9-10).

### **3. ETIČNO POSTUPANJE U TRGOVAČKIM DRUŠTVIMA I KORPORATIVNA KULTURA**

U prvom je redu potrebno istaknuti kako se etika određuje kao postupanje u skladu s moralnim pravilima nekog društva (Koprić i suradnici, 2014:140). Kao posebno područje nastalo simbiozom etike i ekonomije, razvila se poslovna etika koja se smatra kodeksom ponašanja prihvaćenim od strane sudionika poslovne zajednice koji pretpostavlja ispravan način ophođenja prema drugima te primjenu etičkih načela i pravila u poslovnom ponašanju (Dujanić, 2003:53,56; Aleksić, 2007:420; Bodiroga Vukobrat i Horak, 2008:198). Poslovnu etiku moguće je dvojako promatrati: kroz prizmu postupanja pojedinih sudionika u gospodarskim procesima te prizmu korporacijske društvene odgovornost (tzv. *corporate social responsibility*) kao ukupnosti pravila kojima društvo u cjelini nosi odgovornost prema svim dionicima u poslovanju (Cingula i suradnici, 2021:3). Ona je poveznica između dviju odrednica poslovanja, zadovoljenja potreba klijenata i proizvođača ostvarenjem profita te etične komponente (Bebek i Kolumbić, 2003:7-11). Budući da se kultura organizacije tiče njezinih etičnih vrijednosti, Hunt ih definira kao one koje pomažu u uspostavljanju i održavanju standarda koji ocrtavaju "prave" stvari koje treba činiti i stvari koje "vrijedi činiti" (Hunt i suradnici, 1989:80). Aleksić faktore utjecaja na etično ponašanje unutar TD dijeli na etiku pojedinca, organizacijsku kulturu,

---

<sup>3</sup> RH je po prvi puta u veljači 2020. godine donijela Odluku o kriterijima za utvrđivanje pravnih osoba od posebnog interesa, NN 22/2020 koja obuhvaća pravne osobe u kojima RH ima određeni vlasnički udio i ostvaruje ili želi ostvarivati određeni stupanj kontrole, bez obzira na veličinu udjela.

organizacijski sustav te vanjske interesne skupine (Aleksić, 2007:422). Najveći dio odgovornosti za implementaciju etike u poslovanju snose upravljačka tijela, iako se naglašava značaj uključivanja svih dionika društva (Nedović i Čuljak, 2022:19,24-25; Čulinović-Herc i Krnetić, 2021:19; Badaracco, 1995:285; Karpati, 2001:79-80). Značaj etičnoga postupanja u TD ispoljava se kako u unutarnjim odnosima društva (na svim razinama hijerarhijske ljestvice zaposlenika), tako i u vanjskim odnosima (prema klijentima, dobavljačima i drugim vanjskim dionicima te cjelokupnoj društvenoj zajednici) (Čulinović-Herc i Krnetić, 2021:4; Aleksić,2007:428).

Razlikujemo društva koja imaju formalizirani sustav upravljanja etikom te ona koja ga nemaju (Nedović i suradnici,2022:33). Aktivnosti upravljanja etikom u TD mogu podrazumijevati vođenje pomoću primjera, etičke kodekse, rad etičkih odbora te podupiranje zaštite prijavitelja nepravilnosti (Dujanić, 2003:59-60; Aleksić, 2007:428). Hoće li TD uspjeti ostvariti cilj etičnog postupanja ovisit će o dobrovoljnosti, inicijativi, proaktivnosti i odgovornosti njegovih članova, iako, kada je riječ o TD u DV, potrebno je naglasiti da je ovo područje znatnije regulirano u odnosu na druga TD (Čulinović-Herc i Krnetić, 2021:12). Kao dominantni vlasnik, država je pokretačka snaga koja osigurava da TD u DV poštuju zahtjeve za izradu etičkih smjernica. Vig i Dumičić napominju da priliku za razvoj pozitivnog ugleda društva također pružaju etički kriteriji korporativnog izvještavanja (Vig i Dumičić, 2016:169), koji mogu pomoći u privlačenju kapitala i održavanju povjerenja u tržište kapitala, dok netransparentni mogu pridonijeti neetičkom ponašanju i gubitku tržišnog integriteta (G20/OECD, 2015:36).

Uz etičnost, blisko se vezuje pojam korporativne kulture kao skupa vrijednosti TD kao organizacije, usmjerenih na poticanje ili sprječavanje pojedinih ponašanja. Njezin ključni aspekt je uloga u promicanju etičkih standarda integriteta i poštenja u TD koji se odražavaju u njihovim vrijednostima i kodeksima ponašanja (The British Academy, 2018:19). Kultura mora biti ugrađena u praksu TD, posebice osiguranjem da su korporativne vrijednosti jasno artikulirane i dosljedno primijenjene (Coleman, 2013; Mayer, 2018:5). Doktrina propitkuje vezu između društvene svrhe TD i kulture, kao i između kulture i etičkih ishoda (Hsieh i suradnici, 2018:158). Snažnu, etičnu korporativnu kulturu moguće je uspostaviti samo s jasno definiranim kodeksima, politikama i procedurama etičnog ponašanja te jasno i transparentno provedenom komunikacijom na svim razinama organizacije TD (Vig i Dumičić, 2016:169). Naponi za jačanje etike u TD vidljivi su i uspostavom funkcije u čijem je opisu posla briga o usklađenosti (tzv. *compliance*) (Čulinović-Herc, 2022:178), čiji je cilj također podupiranje etičkog kodeksa društva te propisa u domeni oporezivanja, ljudskih prava, okoliša, prijevare i pranja novca (G20/OECD, 2015:50, MPGI, 2021:22).<sup>4</sup> Time se naglašava njezina uloga u doprinosu jačanja korporativne kulture i ugleda TD, utjecaj na sprječavanje sukoba interesa te smanjenje korupcijskih i drugih rizika koje društvo može pretrpjeti zbog nepoštivanja propisa, standarda, kodeksa te internih akata. Osiguranje zavidnog standarda korporativne kulture u kombinaciji s etičkim vodstvom omogućit će TD da zadrži svoju konkurentnost, posebice u novom okruženju korporativnih tehnologija (Čulinović-Herc i Madžarov Matijević, 2021: 457).

<sup>4</sup> Vidjeti primjerice Direktivu (EU) 2018/843 implementiranu u hrvatsko pravo Zakonom o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma, NN 108/17, 39/19, 151/22.

Ključno je pitanje mehanizama pomoću kojih se može stvoriti jaka moralna korporativna kultura (Buckley, 2018:357), o čemu slijedi analiza u narednom dijelu.

#### 4. KORPORATIVNO UPRAVLJANJE UTEMELJENO NA NAČELIMA ETIČNOSTI

Kao posljedica odvajanja funkcija vlasništva i kontrole u društvima kapitala javlja se problem korporativnog upravljanja koje bi trebalo definirati strateške ciljeve društva i sredstva za njihovo ostvarenje (Račić i Cvijanović, 2006:206). Ako se u vlasničkoj strukturi pojavljuje država, tada dodatni problem može uzrokovati politički odnos vladajuće stranke i oporbe (Cingula i suradnici, 2021:6). Značaj promicanja etične prakse korporativnog upravljanja vezan je uz njegovu ulogu pružanja potpore u izgradnji okruženja povjerenja, transparentnosti, odgovornosti koje je nužno za poticanje dugoročnih ulaganja, financijske stabilnosti i poslovnog integriteta (G20/OECD, 2015:7,13; Vitezić, 2008:18). Kirby sugerira da bi najistaknutija vrijednost korporativne pouzdanosti (tzv. *trustworthiness*) trebala biti ta da pruža osnovu za utemeljeno povjerenje u TD koje bi trebalo dovesti do veće razine zajedničkog i koordiniranog djelovanja s drugim subjektima, uz manje troškova (Kirby i suradnici, 2018:95). TD u DV trebala bi pridržavati se visokih standarda transparentnosti, knjigovodstva, objavljivanja, usklađenosti i revizije kao i uvrštena društva (OECD, 2015:28).

Protetkih je godina naglasak stavljen na društveno odgovornom korporativnom upravljanju te održivosti društva kao novoj paradigmi. Mnogi znanstvenici sugeriraju da bi fokus s udjelničara trebao biti preusmjeren na društvo (Yolles i Fink, 2012; Bower i Paine, 2017). Korporativna društvena odgovornost koncept je koji pokušava unijeti šire etičko razumijevanje TD, koja prilikom donošenja odluka zahtijeva uzimanje u obzir društvenih posljedica ekonomskih aktivnosti (Buckley, 2018:331). U tom smislu prekretnicu predstavlja UN-ov Program održivog razvoja do 2030. iz 2015., čiju glavnu okosnicu čini 17 ciljeva održivog razvoja, poznatijih pod kraticom SDG (*sustainable development goals*), namijenjenih usmjeravanju politike i djelovanja TD. Održivi pristup stvaranju javne vrijednosti zahtijeva uključenost i doprinos svih dionika u društvu - privatnog i javnog sektora, neprofitnih organizacija, akademske zajednice i građana (PWC, 2015:27). Donošenje odluka samo na temelju financijskih pokazatelja, kao odraza prošlih događaja, više nije dovoljno za postizanje održive konkurentske prednosti zbog čega se TD moraju fokusirati na parametre koji stvaraju dugoročnu vrijednost, uključujući nefinancijske pokazatelje uspješnosti poslovanja te koji posluju etično. Prethodno opisana nova paradigma TD rezultirala je ekspanzijom pravne regulacije niza aspekata poslovanja društava. Na razini Europske unije, u prosincu 2022. usvojena je nova Direktiva 2022/2464 o korporativnom izvještavanju o održivosti. Trenutno se u fazi međuinstitucionalnih pregovora izrađuje zajednički tekst nove direktive o dužnoj pažnji za održivo poslovanje čiji je prijedlog Europska komisija objavila u veljači 2022. koji bi adresate, uključujući i TD u DV koja ispunjavaju kriterije, obvezao na upravljanje rizicima vezanim uz pitanja okoliša, ljudskih prava, radnih uvjeta te društva općenito, točnije ESG rizicima (*Environmental, Social and Governance*).<sup>5</sup> Stoga, korporativno upravljanje utemeljeno na načelima etičnosti odnosi se na

---

<sup>5</sup> Usporednopravo, usvajanjem *Loi n° 399/2017 du 23 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*, JORF n° 0074 du 28 mars 2017, Francuska je postala jedna od prvih zemalja koja je regulirala dubinsku analizu ljudskih prava i okoliša u opskrbnom lancu, a po čijem je modelu Njemačka



praksu upravljanja TD koja se temelji na visokim standardima etičnosti, moralnosti i integriteta na način koji je u skladu s društvenim i ekološkim potrebama, uz istodobno poštovanje cjelokupne normativne regulative, u odnosu na koju je također vidljiva pojačana regulatorna reakcija EU zakonodavca. TD koja implementiraju ovakve prakse doprinose zajednici, okolišu, ali i dugoročno jačaju svoj poslovni model i stabilnost na tržištu.

## 5. KODIFIKACIJE ETIČNOG POSTUPANJA

Koncept društvene odgovornosti vidljiv je u raznim načelima koja ističu odgovornost upravljačkih struktura prema članovima društva, drugim dionicima te cjelokupnoj zajednici, a koji se manifestira u raznim kodeksima etike u poslovanju (Vitezić, 2008:19). Oni usustavljaju temeljne smjernice u etičnom ponašanju u TD, iako sama etička pravila postoje i trebala bi se primjenjivati neovisno o tome jesu li kodificirana (Erent Sunko i suradnici, 2019: 268). TD koja odlikuje visoka razina korporativne odgovornosti prepoznala su nužnost poštivanja visokih standarda kvalitete, usvajanja i pridržavanja kodeksa ponašanja koji reguliraju poštovanje osnovnih ljudskih prava, odgovarajućih radnopravnih standarda, upravljanja okolišem, sprječavanja korupcije, kao i kodeksa poslovne etike (Čulinović-Herc, 2008:72). Kao alate pogodne za usustavljivanje etičnog postupanja TD u DV identificirani su kodeksi korporativnog upravljanja, etički kodeks te pravila usmjerena na sprječavanje korupcije, sukoba interesa i rad nadzornog odbora.

### 5.1. Kodeks korporativnog upravljanja

Kodeksima korporativnog upravljanja, kao tzv. *soft law* alatima koji se preporučuju uvrštenim društvima, instrumentalizira se korporativno upravljanje kako bi se ostvario cilj socijalno odgovornog gospodarenja. Njima se TD u unutarnjim te vanjskim odnosima obvezuje postupati sukladno načelima odgovornosti, istinitosti, učinkovitosti, transparentnosti, kvalitete te dobrih poslovnih običaja (Bodiroga Vukobrat i Horak, 2008:188,198). RH je 2017. donijela Kodeks korporativnog upravljanja u trgovačkim društvima u kojima ima dionice ili udjele (NN 132/2017) koji je prvenstveno namijenjen TD od strateškog i posebnog interesa za RH, ali se njegova primjena općenito preporuča svim TD u kojima RH ima dionice ili udjele.<sup>6</sup> Njegov je cilj uspostava i unaprjeđenje visokih standarda korporativnog upravljanja i transparentnosti poslovanja TD u državnom portfelju radi učinkovitog i odgovornog upravljanja državnom imovinom i pozitivnog učinka na državni proračun, postizanja kvalitetnije usluge i proizvoda,

---

donijela 2021. *Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten vom 16. Juli 2021, (BGBl. I, Nr. 46, 2959 ff)*, dok je primjerice nizozemska vlada u studenom 2022. predložila nacrt zakona o odgovornom i održivom međunarodnom poslovanju (*Wet inzake verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen ingediend*).

<sup>6</sup> Usporednopravno, Njemačka primjenjuje savezni regulatorni instrument Načela dobrog korporativnog upravljanja i aktivnog upravljanja investicijama u saveznom sektoru (*Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes, PCGK Bund*) koji sadrži preporuke i prijedloge za dobro korporativno upravljanje u TD u kojima Savezna vlada ima većinski udio, a sastoji se od Kodeksa javnog korporativnog upravljanja (*Der Public Corporate Governance Kodex des Bundes (PCGK)*) te Smjernica za upravljanje aktivnim sudjelovanjem u društvima sa saveznom udjelom (*Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung*).

privlačenja investitora i postizanja dobrobit za TD kroz povećanje vjerodostojnosti, profesionalizma i konkurentnosti, ali i dobrobiti za zajednicu. Ističe se donošenje jedinstvenog regulatornog okvira usklađenog sa standardima OECD-a, posebnog Zakona o državnim poduzećima, što je predviđeno za prvi kvartal 2024., a predstavlja najznačajniju reformu u području korporativnog upravljanja TD u DV, što je prepoznato strateškim dokumentom Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026 (Vlada RH, 2021:698-700).<sup>7</sup> Kada su dionice TD u DV uvrštene na Zagrebačkoj burzi, ona su dužna primjenjivati Kodeks korporativnoga upravljanja iz 2019. godine, koji promiče djelotvorno upravljanje i odgovornost te naglašava potrebu etičnog postupanja kao preduvjet dugoročnog uspjeha i održivog razvoja hrvatskog gospodarstva.<sup>8</sup> Nadzorni odbor i uprava moraju osigurati da strategija društva uzima u obzir potencijalni učinak aktivnosti na okoliš i zajednicu te da politike, kultura i vrijednosti društva potiču etično ponašanje, poštivanje ljudskih prava te pogodno i stimulativno radno okruženje (HANFA i Zagrebačka burza, 2019:31). Takvom regulacijom etičnog djelovanja TD u širem društvenom okruženju, otvara se prostor za implementaciju etike u uvrštenom društvu koje je u odgovornosti osnivača i većinskih dioničara te koje odražava ispravno njegovanu korporativnu kulturu (Čulinović-Herc, 2022:178).

## 5.2. Etički kodeksi

TD imaju na raspolaganju mogućnost izrade i usvajanja vlastitog etičkog kodeksa koji se smatra važnom značajkom upravljanja poslovnom etikom u praksi te temeljem za usmjeravanje ponašanja u TD koje pruža smjernice kako riješiti potencijalne etičke probleme (Nedović i suradnici, 2022:33-34; Dujanić, 2003:60). Ono predstavlja jezgru svih vrijednosti TD (Bryan i suradnici, 2016:7). Može poslužiti kao značajan preventivni alat, unatoč tome što je riječ o *soft law* alatu koji se ne temelji na mehanizmima prisile i sankcija (Marčetić, 2013: 534). World Bank ističe da mnoge države zahtijevaju od TD u DV usvajanje etičkog kodeksa koji se odnosi na članove upravljačkih struktura i druge zaposlenike koji trebaju djelovati s dužnom pažnjom i lojalnošću, a koji ocrtavaju kako upravljati sukobima interesa i koja se vrsta ponašanja smatra (ne)prihvatljivom (World Bank, 2014:185). Etički kodeksi kodificiraju ključne vrijednosti i načela te ih karakterizira općenitost i apstraktnost (Marčetić, 2013: 505). Cingula smatra da u njih valja jasno ugraditi i ona prava koja se čine da su globalno priznata, poput prava na čist okoliš (Cingula i suradnici, 2021:3). Ovakvi će kodeksi imati smisla jedino ako su dionici TD sposobni propisana pravila inkorporirati u osobni vrijednosni sustav (Grundstein-Amado, 2001:461). Ocjena usklađenosti TD u DV s etičkim kodeksom treba biti u nadležnosti nadzornog odbora TD (OECD, 2015:64). Kako bi se ostvarilo načelo etike i integriteta, Priručnik o sustavu unutarnjih kontrola za TD i druge pravne osobe u vlasništvu države odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave zahtjeva usvajanje etičkog kodeksa,

---

<sup>7</sup> Primjerice, Francuska je usvojila *Décret n° 2014-949 du 20 août 2014 portant application de l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique*, JORF n°0194 du 23 août 2014 koji regulira upravljanje u TD u kojima sudjeluje, a Poljska *Dz.U. 2016 poz. 2259, USTAWA z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym*.

<sup>8</sup> Usporednopravno vidjeti primjerice *De Nederlandse corporate governance code*, 2016 (Nizozemska), *Codice di corporate governance*, 2020. (Italija), *Anbefalinger for god Selskabsledelse*, 2020 (Danska), *The Deutscher Corporate Governance Kodeks*, 2022. (Njemačka), primjenjiva također na uvrštena društva.

imenovanje povjerenika za etiku te reguliranje način postupanja po prijavljenim situacijama neetičnog ponašanja (MFRH, 2021:113). Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za 2019. – 2020. također zahtijeva donošenje etičkog kodeksa čiju provedbu treba pratiti Etičko povjerenstvo koje promiče etičko ponašanje, zaprima pritužbe i provodi postupak ispitivanja osnovanosti prigovora (Antikorupcijski program, 2019: 5-6). Hrvatska gospodarska komora, kao krovna organizacija gospodarskih subjekata, izradila je Kodeks etike u poslovanju koji preporučuje članicama na usvajanje, a koji utvrđuje osnovne smjernice etičkoga ponašanja poslovnih subjekata (HGK, 2016:čl.1). Osim etičkog kodeksa na razini organizacije, pojedini zaposlenici TD u DV mogu podlijegati i kodeksima profesionalne etike, poput Kodeksa etike Udruge korporativnih pravnika, pri čemu će takve osobe biti u obvezi dvostruko postupati u odnosu na primjenu etičkih normi (Čulinović-Herc i Krnetić, 2021:5).

### 5.3. Pravila usmjerena na sprječavanje korupcije, sukob interesa i rad nadzornog odbora

Značajan indikator statusa javne etike jest predodžba korupcije (Koprić, 2016:9). Prema Transparency International CPI indexu (*Corruption Perceptions Index*), RH zauzima visoko 57. od 180 mjesta, što ukazuje na potrebu osnaživanja etičnosti (CPI, 2021). Usklađivanje s antikorupcijskim propisima čime oni postaju dijelom korporativne kulture, najbolji je preventivni način za sprječavanje koruptivnih radnji (OECD, 2021:73). Preporučuje se implementacija mjera unutarnje kontrole, etičkih normi i usklađenosti, uključujući one koje pridonose sprječavanju zloraba i korupcije te zaštititi “zviždača” (OECD, 2015:27, OECD, 2021:5,73). Antikorupcijski program kao jedan od ciljeva naglašava povećanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti rada predmetnih TD uvođenjem dodatnih mehanizama sprječavanja korupcije, posebice podizanjem antikoruptivne i etičke svijesti upravljačkih struktura i svih zaposlenika usvajanjem etičkog kodeksa, imenovanjem povjerenika za etiku, adekvatne zaštite prijavitelja nepravilnosti, uvođenje obvezne specijalizirane edukacije zaposlenika kako bi se izgradila etička kompetentnost (Antikorupcijski program, 2019: 11-14; G20/OECD, 2015:35,49).). U skladu s navedenim, RH je 2022. kao značajnu antikorupcijsku mjeru s pozitivnim učinkom na integritet TD u DV usvojila novi Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti<sup>9</sup> koji se primjenjuje kod kršenja zakona, uredbi, pravilnika, etičkih kodeksa ili unutarnjih akata TD.

Kodificirani procesi upravljanja sukobom interesa imaju za cilj uskladiti ponašanje onih na koje se primjenjuju s etički prihvatljivim normama (Čulinović-Herc i Krnetić, 2021:13). Sukladno Smjernicama OECD-a, posebice zbog izraženog pritiska u interakciji poslovnih s javnim politikama, Antikorupcijski program naglašava potrebu da se upravljačke i nadzorne strukture pridržavaju etičkih načela o sukobu interesa koji bi doveli u pitanje njihovu objektivnost i sposobnost neovisnog donošenja odluka u najboljem interesu društva (OECD, 2015:64, OECD, 2021:123, Antikorupcijski program, 2019: 5-6). Zakon o sprječavanju sukoba interesa<sup>10</sup> uređuje sprječavanje sukoba između privatnog i javnog interesa u obnašanju javnih dužnosti, između ostalog i u TD u kojima RH ima većinski udio, podnošenjem Povjerenstvu za odlučivanje o

<sup>9</sup> Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, NN 46/2022

<sup>10</sup> Čl. 1. i 3. Zakona o sprječavanju sukoba interesa NN 143/21

sukobu interesa izvješća o imovinskom stanju, što je dodatno osnaženo javnom mogućnošću njihove kontrole uvidom u podatke iz imovinskih kartica putem internetske stranice.

Značajnu ulogu u određivanju etičkog tona društva, vlastitim djelovanjem, ali i vršenjem ovlasti imenovanja i nadziranja, ima nadzorni odbor koji bi trebao primjenjivati visoke etičke standarde što je razlog propisivanja različitih smjernica i pravila o njihovu radu (G20/OECD, 2015:46-47, OECD, 2015:30). Potrebno je u što većoj mjeri jačati neovisnost nadzornih odbora, posebice implementacijom pravila o izboru/imenovanju stručnjaka koji nisu povezani s političkim strankama. Članovi nadzornih odbora TD u DV trebali bi se pridržavati Smjernica za rad nadzornih odbora u pravnim osobama od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku<sup>11</sup> koje jasno definiraju i nastoje ojačati ulogu i odgovornost nadzornih odbora te pridonijeti poboljšanju i podizanju kvalitete njihova rada, posebice osiguranjem uputa o načinu postupanja osoba imenovanih u nadzorne odbore, te detaljnom razradom odredbi kojima se naglašava važnost uspostave okvira odgovornosti, neovisnosti članova i upravljanja sukobom interesa, kao i potrebom stalnog stručnog usavršavanja (MPGI, 2021:2-4). Sukladno preporukama OECD-a o potrebi uspostave profesionalnih, neovisnih i autonomnih nadzornih odbora, predviđeno Nacionalnim planom oporavka i otpornosti 2021.-2026., RH je 2019. usvojila Uredbu o uvjetima za izbor i imenovanje članova nadzornih odbora i uprava pravnih osoba od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku i načinu njihovih izbora, NN 12/2019 (Antikorupcijski program, 2019:7, OECD, 2021:5, Vlada RH, 2021:698-700).

## 6. ZAKLJUČAK

Etično ponašanje u TD u DV ključno je za izgradnju povjerenja i osiguranje poslovanja u najboljem interesu javnosti, čime se promiče gospodarski rast, društveni razvoj i dobrobit društva u cjelini. Takvim se postupanjem njeguje pozitivna korporativna kultura. Etično ponašanje svih dionika TD u DV jedan od ključnih postulata dobrog korporativnog upravljanja jer osigurava da se odluke donose na pravedan i nepristran način, što je ključno za izgradnju pozitivnog ugleda i sprječavanje prijevare, korupcije i drugog neetičnog ponašanja. Na razini EU, u pogledu pitanja održivosti temeljenog na etičnom postupanju TD, vidljiva je promjena diskursa EU zakonodavca iz regulacije *soft law* instrumentima u područje regulacije *hard law* instrumentima. Normativni okvir etičkog ponašanja TD u DV uključuje usklađenost s normama zakona i propisa koji reguliraju poslovanje (poput propisa o zaštiti okoliša, (ne)financijskom izvješćivanju), standarda usvojenih u pojedinim industrijama koji definiraju najbolju praksu, etičkih načela te internih procedura osmišljenih za promicanje etičkog ponašanja i sprječavanje onog neetičnog (programi obuke zaposlenika, mehanizmi za prijavu nepravilnosti). U tom je smislu jedan od najvažnijih alata etički kodeks koji treba biti odraz temeljnih vrijednosti tog TD, a nerijetko uključuje smjernice za profesionalno ponašanje i očekivanja za etično ponašanje, kao i posljedice njegova kršenja. Nadalje, kao koristan instrument identificirana su pravila usmjerena na sprječavanje korupcije, poput pravila o sukobu interesa te o zaštiti zviždača koji štite pojedince koji prijave neetično ili nezakonito ponašanje unutar organizacije

---

<sup>11</sup> Smjernice za rad nadzornih odbora u pravnim osobama od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, kao i u drugim pravnim osobama čijim dionicama, poslovnim udjelima i osnivačkim pravima, u svojstvu zakonskog zastupnika, upravlja Centar za restrukturiranje i prodaju

od odmazde ili diskriminacije. Jedan od prijedloga dodatnog poboljšanja razine etičnosti TD u DV može biti uključivanje zakonske obveze uspostavljanja sustava upravljanja integritetom u predviđeni jedinstveni regulatorni okvir o korporativnom upravljanju u ovim društvima, koji bi na jednom mjestu i sveobuhvatno promicao etično postupanje i sprječavanje korupcije usvajanjem etičkog kodeksa te redovitim provođenjem tematske edukacija zaposlenika.

## LITERATURA

1. Aleksić, A. (2007) „Poslovna etika-element uspješnog poslovanja“, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, vol. 5, br. 1, str. 419-429.
2. Badaracco, J. (1995), Business ethics: roles and responsibilities, Chicago: Irwin
3. Bajo, A., Zuber, L. (2018) „Poslovanje javnih trgovačkih društava u državama članicama Europske unije“, u: Financije: teorija i suvremena pitanja, Osijek: Ekonomski fakultet, str. 3-23.
4. Bajo, A., Zuber, L., Primorac, M. (2017) „Uspješnost financijskog poslovanja poduzeća (trgovačkih društava) u vlasništvu države“, u: Fiscus: razborito i odgovorno upravljanje financijama javnog sektora, vol. 2, br. 5, str. 1-22.
5. Bebek, B., Kolumbić, A. (2003), Poslovna etika, Zagreb: Sinergija
6. Bodiřoga Vukobrat, N., Horak, H. (2008) „Kodeksi korporativnog upravljanja – instrument socijalno odgovornog gospodarenja“, u: Socijalno odgovorno gospodarenje, Zagreb: TIM press Zagreb, str. 187-212.
7. Botrić, V., Broz, T. (2017) "Ownership structure and total factor productivity: differences across industries in Croatia", DIEM, vol. 3, br. 1, str. 667-678.
8. Bower, J., Paine, L. (2017) "The Error at the Heart of Corporate Leadership", Harvard Business Review, vol. 95, no. 3, str. 50–60.
9. Bryan, V., Sanders, S., Kaplan, L. (2016), The helping professional's guide to ethics: a new perspective, Chicago: Lyceum Books
10. Buckley, P. (2018) "Can corporations contribute directly to society or only through regulated behaviour?", Journal of the British Academy, vol. 6, n. s1, str. 323–374.
11. Cingula, M., Keček, D., Čehok, I. (2021) „Društvena odgovornost u trgovačkim društvima u vlasništvu Grada Varaždina“, Radovi Zavoda za znanstveni rad Varaždin, br.32, str. 9-22.
12. Coleman, J. (2013) "Six Components of a Great Corporate Culture", Harvard Business Review, <https://hbr.org/2013/05/six-components-of-culture> (06.04.2023.)
13. Corruption Perceptions Index, Transparency International, [https://www.transparency.org/en/cpi/2021?gclid=CjwKCAjwitShBhA6EiwAq3RqAzUdIJBnYgaUw4bmRSmNtsafIb-pbuRicVj9W5IxVu9I8P5zreA0MxoCF14QAvD\\_BwE](https://www.transparency.org/en/cpi/2021?gclid=CjwKCAjwitShBhA6EiwAq3RqAzUdIJBnYgaUw4bmRSmNtsafIb-pbuRicVj9W5IxVu9I8P5zreA0MxoCF14QAvD_BwE) (06.04.2023.)
14. Čulinović-Herc, E. (2008) „Društveno odgovorno investiranje – ulagatelji v. izdavatelji“, u: Socijalno odgovorno gospodarenje, Zagreb: TIM press Zagreb, str. 61-84.
15. Čulinović-Herc, E. (2022) „Kako osigurati primjenu etične blockchain tehnologije u trgovačkom društvu“, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 72, br. 1-2, str. 157-188.
16. Čulinović-Herc, E., Krnetić, N. (2021) „Etičko obrazovanje na fakultetima kao odgovor na profesionalne izazove pravničke struke u trgovačkim društvima i javnoj upravi“, u: Zbornik koautorskih radova nastavnika i studenata sa znanstvene konferencije "Unaprjeđenje

- kvalitete studiranja na pravnim fakultetima u Hrvatskoj, Rijeka: Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, str. 1-34.
17. Čulinović-Herc, E., Madžarov Matijević, S. (2021) “Companies in the Blockchain Era - The Importance of Corporate Culture”, u: Exploring the Social Dimension of Europe: Essays in Honour of Nada Bodiroga-Vukobrat, Hamburg: Verlag Dr. Kovač, str. 443-458.
  18. *Décret n 2014-949 du 20 août 2014 portant application de l'ordonnance n 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique*, JORF n 0194 du 23 août 2014
  19. Direktiva (EU) 2018/843 Europskog Parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o izmjeni direktiva 2009/138/EZ i 2013/36/EU, SL L 156/43, 19.06.2018.
  20. Direktiva (EU) 2022/2464 Europskog Parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2022. o izmjeni Uredbe (EU) br. 537/2014, Direktive 2004/109/EZ, Direktive 2006/43/EZ i Direktive 2013/34/EU u pogledu korporativnog izvješćivanja o održivosti, SL L 322, 16.12.2022.
  21. Dujanić, M. (2003) „Poslovna etika u funkciji management“, Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci, vol. 21, br. 1, str. 53-63.
  22. *Dz.U. 2016 poz. 2259, USTAWA z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym*
  23. Erent Sunko, Z., Manojlović Toman, R., Giljević, T. (2019) „Model atenskog polisa – korijen suvremenog merit- sustava i službeničke etike?“, u: Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka, Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 265-300.
  24. Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten vom 16. Juli 2021, (BGBl. I, Nr. 46, 2959 ff)
  25. *Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes, PCGK Bund*
  26. Grundstein-Amado, R. (2001) “A Strategy for formulation and implementation of Codes of Ethics in Public Service Organizations”, International Journal of Public Administration vol. 24, n. 5, str. 461–478.
  27. HANFA i Zagrebačka burza (2019) Kodeks korporativnog upravljanja
  28. HKG (2016) Kodeks etike u poslovanju
  29. Hsieh, N., Lange, B., Rodin, D., Wolf-Bauwens, M. (2018) “Getting clear on corporate culture: conceptualisation, measurement and operationalisation”, Journal of the British Academy, vol. 6, n. s, str. 155–184.
  30. Hunt, S. D., Wood, V. R., Chonko, L. B. (1989) “Corporate Ethical Values and Organizational Commitment in Marketing”, Journal of Marketing, vol. 53, str. 79–90.
  31. IMF (2019) Reassessing the role of state-owned enterprises in Central, Eastern, and Southeastern Europe
  32. Karpati, T. (2001), Etika u gospodarstvu: (religije, moral, poslovanje), Osijek: Ekonomski fakultet, Grafika
  33. Kirby, N., Kirton, A., Krean, A. (2018) “Do Corporation Have a Duty to be Trustworthy”, Journal of the British Academy, vol. 6, no. S1, str. 75-129.
  34. Kodeks korporativnog upravljanja u trgovačkim društvima u kojima ima dionice ili udjele, NN 132/2017

35. Koprić, I. (2016) „Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma“, *Političke analize*, vol. 7, br. 26, str. 3-12.
36. Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2014), *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Hrvatska: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije
37. *Loi n° 399/2017 du 23 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, JORF n° 0074 du 28 mars 2017*
38. Mayer, C. (2018) “The future of the corporation: Towards humane business”, *Journal of the British Academy*, vol. 6, n. s1, str. 1–16.
39. Ministarstvo financija Republike Hrvatske (2021), *Priručnik o sustavu unutarnjih kontrola za trgovačka društva i druge pravne osobe u vlasništvu države odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*, Zagreb
40. Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine Republike Hrvatske (2021) *Smjernice za rad nadzornih odbora u pravnim osobama od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, kao i u drugim pravnim osobama čijim dionicama, poslovnim udjelima i osnivačkim pravima, u svojstvu zakonskog zastupnika, upravlja Centar za restrukturiranje i prodaju*, Zagreb
41. Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine Republike Hrvatske (2022), *Izvješće o poslovanju pravnih osoba u državnom vlasništvu za 2021*, Zagreb
42. Nedović, M., Čuljak, F. (2022) „Utjecaj globalizacije i poslovne etike u funkciji uspješnosti poslovanja“, *SKEI–Međunarodni interdisciplinarni časopis*, vol. 3, br. 1, str. 19-31.
43. Nedović, M., Mađarac Mrvica, S. Dizdar, A. (2022) „Stavovi zaposlenih prema poslovnoj etici“, *SKEI–Međunarodni interdisciplinarni časopis*, vol. 3, br. 2, str. 30-42.
44. Odluka o kriterijima za utvrđivanje pravnih osoba od posebnog interesa, NN 22/2020
45. Odluka o obvezi uvođenja funkcije praćenja usklađenosti poslovanja u pravnim osobama u većinskom državnom vlasništvu, NN 99/2019
46. OECD (2015) *G20/OECD Principles of Corporate Governance*, Paris: OECD Publishing
47. OECD (2015) *Smjernice OECD-a za korporativno upravljanje u poduzećima u državnom vlasništvu*, Paris: OECD Publishing
48. OECD (2021) *OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Croatia*, Paris: OECD Publishing
49. Prijedlog Direktive Europskog Parlamenta i Vijeća o dužnoj pažnji za održivo poslovanje i izmjeni Direktive (EU) 2019/1937, COM/2022/71 final
50. PWC (2015) *State-Owned Enterprises: Catalysts for public value creation?*
51. Račić, D., Cvijanović V. (2006) „Stanje i perspektive korporativnog upravljanja u Republici Hrvatskoj: Primjer javnih dioničkih društava“, *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, vol. 4, br. 1, str. 205-216.
52. The British Academy (2018) *Reforming Business for the 21st Century: A Framework for the Future of the Corporation*, London: The British Academy
53. Uredba o uvjetima za izbor i imenovanje članova nadzornih odbora i uprava pravnih osoba od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku i načinu njihovih izbora, NN 12/2019
54. Vig, S., Dumičić, K. (2016) „Impact of Commitment to Business Ethics to Nonfinancial Business Performance“, *Interdisciplinary Description of Complex Systems*, vol. 14, br. 2, str. 165-181.

55. Vitezić, N. (2008) „Društvena odgovornost-čimbenik dugoročne održivosti poduzeća“, u: Socijalno odgovorno gospodarstvo, Zagreb: TIM press Zagreb, str. 13-26.
56. Vlada Republike Hrvatske, Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu 2019.-2020., Narodne novine br. 48/19
57. Vlada Republike Hrvatske, Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026. (2021), Zagreb: Vlada Republike Hrvatske
58. *Wet inzake verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen ingediend*, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2021Z04465&dossier=35761> (01.04.2023.)
59. World Bank (2014) Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit, Washington DC: World Bank
60. Yolles, M., Fink, G. (2012) “Understanding the Imperative for a Corporate Paradigm Change”, Working Paper of the Organisational Orientation, Coherence and Trajectory Project, January 2012, str. 1-28, [https://www.researchgate.net/publication/228131035\\_Understanding\\_the\\_Imperative\\_for\\_a\\_Corporate\\_Paradigm\\_Change](https://www.researchgate.net/publication/228131035_Understanding_the_Imperative_for_a_Corporate_Paradigm_Change) (31.03.2023.)
61. Zakon o proračunu, NN 144/21
62. Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma, NN 108/17, 39/19, 151/22
63. Zakon o sprječavanju sukoba interesa NN 143/21
64. Zakon o trgovačkim društvima, NN 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13, 110/15, 40/19, 34/22, 114/22, 18/23
65. Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, NN 46/2022
66. Žunić Kovačević, N. (2008) „Problemi financiranja krupne gospodarske i urbane infrastrukture – o financiranju javnih poduzeća“, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 8, br. 1, str. 205-228.



**PRIDRUŽIVANJE REPUBLIKE HRVATSKE SCHENGENSKOM PODRUČJU I  
ZAKONODAVNI OKVIR UPRAVLJANJA EUROPSKIM VANJSKIM GRANICAMA**

**ACCESSION OF THE REPUBLIC OF CROATIA TO SCHENGEN AND THE  
LEGISLATIVE FRAMEWORK FOR THE MANAGEMENT OF  
EU EXTERNAL BORDERS**

**Dalibor Marković, student studija Trgovine**  
Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru  
e-mail: [dm120068@vevu.hr](mailto:dm120068@vevu.hr)

**Vedran Gongeta, mag. admin. publ., pred.**  
Ministarstvo unutarnjih poslova  
e-mail: [vgongeta@gmail.com](mailto:vgongeta@gmail.com)

**Stjepan Draganić, mag. ing. sec., pred.**  
Ministarstvo unutarnjih poslova  
e-mail: [sdraganic2@mup.hr](mailto:sdraganic2@mup.hr)

**Sažetak**

Slobodno kretanje osoba i roba dio su temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom o funkcioniranju Europske unije kao jedinstvenog tržišta te čine temelj poštenog tržišnog natjecanja. Pridruživanjem Schengenskom području 1. siječnja 2023. godine Republika Hrvatska postala je dijelom prostora bez granica u kojem se jamči slobodno kretanje za gotovo 500 milijuna građana Europske unije, kao i za studente, turiste ili poduzetnike, državljane trećih zemalja. U radu se analizira europski zakonodavni okvir upravljanja vanjskim granicama Unije s posebnim osvrtom na prilagodbu zakonodavnog okvira Republike Hrvatske schengenskoj pravnoj stečevini. Također, autori odgovaraju na pitanje prednosti funkcioniranja u europskom pravnom i ekonomskom prostoru kroz pripadnost schengenskom području.

**Ključne riječi:** *funkcioniranje u europskom pravnom i ekonomskom prostoru, Schengen, sloboda kretanja osoba, sloboda kretanja roba.*

**Abstract**

The free movement of persons and goods are part of the fundamental freedoms guaranteed by the Treaty on the Functioning of the European Union as a Single Market and form the basis of fair market competition. By joining the Schengen area on January 1, 2023, the Republic of Croatia became part of a borderless area in which free movement is guaranteed for almost 500 million citizens of the European Union, as well as for students, tourists or entrepreneurs, citizens of third countries. The paper analyzes the European legislative framework for the management of the Union's external borders with special reference to the adaptation of the legislative framework of the Republic Croatia to the Schengen legal acquis. Also, the authors answer the question of the advantages of functioning in the European legal and economic area through belonging to the Schengen area.

**Keywords:** *functioning in the European legal and economic area, Schengen, freedom of movement of persons, freedom of movement of goods.*

## 1. UVOD

Schengensko područje predstavlja prostor zemalja u kojima su ukinute granične kontrole na njihovim unutarnjim granicama. To podrazumijeva da osobe koje se kreću unutar Schengenskog područja mogu putovati iz jedne zemlje u drugu bez potrebe za provjerom dokumenata na granicama. Schengensko područje nastalo je potpisivanjem međunarodnog ugovora poznatijeg kao Schengenski sporazum koji su 14. lipnja 1985. u gradu Schengen u Luxemburgu, potpisali predstavnici država Belgije, Nizozemske, Njemačke, Francuske i Luxemburga s ciljem stvaranja zajedničkog područja bez unutarnjih granica i olakšanja slobodnog kretanja ljudi, robe i usluga između država članica. Potpisivanje Schengenskog sporazuma zahtijevalo je od država članica uspostavljanje zajedničkih standarda i pravila za nadzor granica, te ukidanje granične kontrole na njihovim unutarnjim granicama. Također, potpisivanjem Sporazuma države članice su se složile pojačati suradnju u borbi protiv kriminala i terorizma, te da će podijeliti informacije o putnicima i osobama koje prelaze granice.

Potpisivanje Schengenskog sporazuma predstavljalo je veliki korak prema stvaranju jedinstvenog europskog tržišta i olakšavanju slobodnog kretanja ljudi, robe i usluga što čini temeljne slobode zajamčene i Ugovorom o funkcioniranju Europske unije. Danas Schengenski sporazum obuhvaća većinu država članica Europske unije, osim nekoliko iznimki koje imaju različite razine suradnje s Schengenskim područjem, a neke od njih su u procesu pridruživanja.

Republika Hrvatska je država članica Europske unije koja je posljednja postala dio Schengenskog područja. Pridruživanje Schengenskom području 1. siječnja 2023. godine od iznimnog je značaja za Republiku Hrvatsku. Osim lakšeg putovanja i kretanja ljudi, robe i usluga između Hrvatske i drugih zemalja Schengenskog područja, pridruživanje Schengenskom području povećava sigurnost unutar države i Europske unije. U radu se definira Schengensko područje, daje pregled zakonodavnog okvira upravljanja vanjskim granicama Europske unije te analizira postupak pridruživanja Republike Hrvatske Schengenskom području. Cilj rada je ukazati na visoke standarde u području sigurnosti i kontrole granica, koje je Republika Hrvatska ispunila u postupku pridruživanja Schengenskom području te potvrditi potpunu implementaciju pravnih pravila kojima se oni osiguravaju.

## 2. SCHENGENSKO PODRUČJE

Schengensko područje ne predstavlja ekvivalent prostoru Europske unije. (Britvec, 2018: 234; Pejaković-Đipić, 2018) Kako je uvodno navedeno, Schengensko područje obuhvaća većinu zemalja Europske unije, osim Bugarske, Cipra, Irske i Rumunjske. Uz europske države članice, Schengenskom području pristupile su i države koje nisu članice Europske unije: Island, Norveška, Švicarska i Lihtenštajn. Važno je naglasiti kako su Bugarska i Rumunjska trenutačno u postupku pristupanja schengenskom području i velikim dijelom primjenjuju schengensku pravnu stečevinu. Slobodno kretanje unutar schengenskog područja i izostanak nadzora na unutarnjim granicama, nezamislivo je bez jačanja kontrole na vanjskim granicama. Pojmovi unutarnje i vanjske granice Schengenskog područja definirani su u čl. 1. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju

kontrola na zajedničkim granicama.<sup>1</sup> (dalje u tekstu Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma) Tako Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma unutarnje granice definira kao „zajedničke kopnene granice ugovornih stranaka, njihove zračne luke za unutarnje letove i njihove morske luke za redovne trajektne veze isključivo iz ili za ostale luke unutar državnog područja ugovornih stranaka, koje ne pristaju u druge luke izvan takvih državnih područja“ dok se vanjskim granicama označavaju „kopnene i morske granice ugovornih stranaka i njihove zračne luke i morske luke, pod uvjetom da nisu unutarnje granice“. Članak 2. st. 1. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma dalje određuje kako se unutarnje granice mogu prelaziti na svakom mjestu bez provođenja kontrole osoba. Kako bi se bolje shvatio značaj Schengenskog područja, potrebno ga je pobliže pojasniti. Schengensko područje ključno je za ostvarenje temeljnih europskih sloboda zajamčenih Ugovorom o funkcioniranju Europske unije: slobodno kretanje osoba i roba, slobodno pružanja usluga i slobodno kretanje kapitala. Schengensko područje podrazumijeva slobodno kretanja osoba i roba koje uključuje većinu država članica Europske unije, kao i neke druge europske zemlje koje nisu članice Europske unije. Unutar Schengenskog područja, putovanja između država se odvijaju bez potrebe za graničnim kontrolama, pa osobe mogu putovati iz jedne zemlje u drugu kao da se radi o jednoj zemlji. Osim toga, roba može slobodno kružiti unutar Schengenskog područja bez carinskih ograničenja i bez potrebe za dodatnim carinskim pregledima na granicama. Međutim, od ovoga pravila postoji iznimka te se u čl. 2. st. 2. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma propisuje „ako javni poredak ili nacionalna sigurnost tako nalažu, ugovorna stranka može, nakon savjetovanja s drugim ugovornim strankama, donijeti odluku da u ograničenom vremenskom razdoblju na unutarnjim granicama provodi nacionalne granične kontrole primjerene situaciji. Ako javni poredak ili nacionalna sigurnost nalažu trenutačno djelovanje, dotična ugovorna stranka poduzima potrebne mjere i čim prije o tome obavješćuje druge ugovorne stranke.“

U nastavku će se odgovoriti na pitanje zbog čega Schengensko područje ima toliki značaj za slobodno kretanje roba i osoba u Europi? Prije svega, uklanjanje graničnih kontrola olakšava i ubrzava putovanja između država, što je korisno za poslovna putovanja, turizam i druge vrste putovanja. Ovime se povećava mobilnost ljudi i roba, što pozitivno utječe na gospodarski razvoj u državama članicama.

Nadalje, Schengensko područje olakšava život ljudima koji žive u blizini granica između država, jer im omogućuje da se slobodno kreću između zemalja, a da pritom ne moraju često prolaziti kroz granične kontrole. U smislu slobodnog kretanja roba, uklanjanje carinskih ograničenja unutar Schengenskog područja poboljšava trgovinu između država članica, jer se roba može slobodno kretati između država bez plaćanja dodatnih carinskih pristojbi ili drugih troškova. Konačno, Schengensko područje doprinosi jačanju europske integracije i povezivanju država članica, što je ključno za stabilnost i sigurnost unutar Europske unije. Kroz Schengensko područje, ljudi i roba se slobodno kreću, što pomaže u ujedinjenju Europske unije i jačanju njenog zajedničkog identiteta.

---

<sup>1</sup> SL L 239, 22.9.2000., str. 19-62.

### 3. PRAVNA STEČEVINA SCHENGENSKOG PODRUČJA

Pravnu stečevinu Schengenskog područja čine Sporazum između vlada država Ekonomske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama<sup>2</sup> i Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama<sup>3</sup>. Schengenski sporazum je međunarodni ugovor koji je potpisan 1985. godine u istoimenom gradu u Luksemburgu, a koji je kasnije proširen i nadograđivan.<sup>4</sup> Glavni cilj Sporazuma bio je uklanjanje graničnih kontrola između država članica, čime se stvorilo jedinstveno područje slobode kretanja osoba, robe i usluga.

Sporazumom predviđeno ukidanje kontrola osoba na unutarnjim granicama ne utječe na izvršavanje policijskih ovlasti diljem državnog područja ugovorne stranke od strane nadležnih tijela, u skladu sa zakonom predmetne stranke ili zahtjevom za posjedovanje, nošenje i predočavanje dozvola i isprava propisanim zakonom te stranke te se kontrole robe se obavljaju u skladu s odgovarajućim odredbama Konvencije.

Člankom 3. st. 1. Konvencije propisano je prelaženje vanjskih granica jedino na graničnim prijelazima i tijekom utvrđenog radnog vremena. „Podrobnije odredbe, izuzeća i sporazumi za lokalni granični promet te pravila koja uređuju posebne kategorije pomorskog prometa, kao što su rekreacijska plovidba i obalni ribolov, donosi Izvršni odbor.“ Nadalje, istim člankom st. 2. propisuje se „Ugovorne stranke se obvezuju uvesti kazne za neovlašteni prelazak vanjskih granica na mjestima koja nisu granični prijelazi ili u vrijeme koje je izvan utvrđenog radnog vremena.“

Schengenska pravna stečevina ugrađena je u pravni okvir EU-a protokolima priloženima Ugovoru iz Amsterdama 1999., tzv. Schengenskim protokolom. (Pejaković-Đipić, 2018) Republika Hrvatska je schengensku pravnu stečevinu implementirala u svoj pravni sustav kroz Zakon o nadzoru državne granice.<sup>5</sup> Kako je navedeno u čl. 1., Zakonom o nadzoru državne granice uređuju se „nadzor državne granice, poslovi granične policije u unutrašnjosti države, međunarodna granična policijska suradnja i suradnja službi na državnoj granici“.

### 4. SCHENGENSKI INFORMACIJSKI SUSTAV I VIZNI INFORMACIJSKI SUSTAV

Schengenski informacijski sustav (SIS) i Vizni informacijski sustav (VIS) su dva od ključnih informacijskih sustava koje Europska unija koristi za upravljanje svojim granicama te su važni elementi za osiguravanje funkcioniranja Schengenskog područja. (Rijpma, Jorrit, Fink, 2022)

Schengenski informacijski sustav podrazumijeva opsežnu računalnu bazu podataka kojom se podupire kontrola vanjskih granica i suradnja u izvršavanju zakona između zemalja

---

<sup>2</sup> SL L 239, 22.9.2000., str. 13–18.

<sup>3</sup> SL L 239, 22.9.2000., str. 19–62.

<sup>4</sup> Sporazum između vlada država Ekonomske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama SL L 239, 22.9.2000., str. 13-18.

<sup>5</sup> NN 83/13, 27/16, 114/22, 151/22

schengenskog područja. Schengenski informacijski sustav nastao je 1995. nakon čega se širio. Posljednji puta je doživio proširenje 2018. godine zbog izazova izazvanih migracijskom krizom i potrebom za dodatnim jačanjem sigurnosti. Schengenskim informacijskim sustavom obuhvaćeni su podaci o osumnjičenicima za kaznena djela, pojedincima koji možda nemaju pravo ulaska ili boravka u Europskoj uniji, nestalim osobama, ukradenoj, protupravno prisvojenoj ili izgubljenoj imovini. Dostupan je za korištenje nacionalnim tijelima odgovornima za granični nadzor, policijsku i carinsku kontrolu, javno gonjenje u kaznenom postupku i sudske istrage prije optužbe, izdavanje viza i dozvola boravka.

Pristup je omogućen i Agenciji za europsku graničnu i obalnu stražu, Agenciji Europske unije za suradnju u kaznenom pravosuđu i Agenciji Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva.

Vizni informacijski sustav (VIS) je također centralizirani sustav koji se koristi za pohranjivanje i razmjenu informacija o vizama izdanim za ulazak u Schengen područje. Obuhvaća podatke o aplikantima za vizu, poput njihovog imena, adrese, datuma rođenja, slike i otiska prsta te omogućuje državama članicama da provjere autentičnost i valjanost viza koje su izdane, te tako osiguraju sigurnost i zaštitu granica.

Vizni informacijski sustav omogućuje schengenskim zemljama da razmjenjuju podatke o vizama, posebno o zahtjevima za izdavanje viza za kratkotrajni boravak. Viznim informacijskim sustavom, kao i Schengenskim informacijskim sustavom upravlja Agencija Europske Unije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde.

## **5. PRIDRUŽIVANJE REPUBLIKE HRVATSKE SCHENGENSKOM PODRUČJU**

Pridruživanje pojedine zemlje Schengenskom području započinje potpisivanjem Schengenskog sporazuma. Potpisivanje Schengenskog sporazuma predstavlja proces kojim se države obvezuju na primjenu zajedničkih pravila i standarda u vezi nadzora granica, azila, policijske suradnje, viznog režima i drugih pitanja vezanih za slobodu kretanja. Osim toga, države moraju ispuniti određene tehničke uvjete u vezi nadzora granica kako bi se osigurala sigurnost unutar Schengenskog područja. Potpisivanje Schengenskog sporazuma uključuje proces ratifikacije, koji zahtijeva da države članice usklade svoje nacionalne zakone i prilagode ih zahtjevima Schengenskog sustava. Nakon što države ratificiraju sporazum, mogu ga primijeniti na svojim granicama i postati punopravne članice Schengenskog područja. Potpisivanje Schengenskog sporazuma i pridruživanje Schengenskom području od velikog je značaja za njegove države članice, jer stvara jedinstveno tržište rada, olakšava putovanja i povećava sigurnost.

Republika Hrvatska je proces pristupanja schengenskom području započela odmah tijekom pregovora o pristupanju Europskoj uniji. Poglavljem 24 „Pravda, sloboda i sigurnost“ definiran je ulazak Republike Hrvatske u schengensko područje kao strateški, nacionalni interes.

Republika Hrvatska je postala članica Europske unije 1. srpnja 2013. godine pri čemu je uspostavljen i privremeni financijski instrument, tzv. Schengenski instrument (Schengen Facility) iz čega su financirane mjere na novim vanjskim granicama Europske unije kao i priprema Republike Hrvatske za punu primjenu schengenske pravne stečevine. Prema

podacima hrvatskog Ministarstva unutarnjih poslova Republici Hrvatskoj u okviru Schengenskog instrumenta dodijeljen je iznos od 120 milijuna EUR. (MUP RH, 2023)

Prvu pred-evaluaciju u području upravljanja vanjskim granicama Europska komisija je u Hrvatskoj provela od 15. do 19. prosinca 2014. godine.

U ožujku sljedeće, 2015. godine Vlada Republike Hrvatske je usvojila Zaključak kojim se prihvaća Izjava o spremnosti Republike Hrvatske za početak postupka schengenske evaluacije, koja je u istom mjesecu i uručena Europskoj komisiji na sastanku Vijeća ministara za pravosuđe i unutarnje poslove.

Nakon predaje prethodno spomenute Izjave o spremnosti za početak postupka schengenske evaluacije u svim područjima schengenske pravne stečevine sukladno Uredbi 1053/2013, Europska komisija je u lipnju 2015. godine Republici Hrvatskoj uputila evaluacijski upitnik o primjeni schengenske pravne stečevine.

U razdoblju od 2016. do 2020. godine ekspertni timovi Europske komisije i država članica evaluirali su napredak Republike Hrvatske u sljedećim područjima schengenske pravne stečevine: propisima o vatrenom oružju, zaštiti podataka, povratu i ponovnom prihvatu, policijsko suradnji, Schengenskom informacijskom sustavu, zajedničkoj viznoj politici, pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima i upravljanju vanjskim granicama.

Republika Hrvatska je u ovom procesu pridruživanja ispunila 281 tehničku preporuku. Brojčano, 145 ih se odnosilo na područje nadzora vanjske granice. U tu svrhu je iz europskih fondova uloženo 220 milijuna eura za nabavu tehničke opreme za nadzor i zaštitu državne granice, uvođenje novih informacijskih sustava te njihovu interoperabilnost na europskoj razini, jačanje ljudskih kapaciteta granične policije, operativne troškove granične policije, kontinuiranu edukaciju i usavršavanje policijskih službenika, posebice u području zaštite ljudskih prava. (MUP RH, 2023) Nastavno na navedeno, može se reći kako je to za Hrvatsku do sada bio najopsežniji i najrigorozniji proces.

Potvrdu o uspješnoj implementaciji svih schengenskih standarda, Republika Hrvatska je dobila 12. ožujka 2021. od Vijeća ministara unutarnjih poslova i Europske komisije. Ovom Potvrdom schengenska evaluacija Hrvatske uspješno je završena, a to je obuhvaćalo i područje nadzora vanjske granice.

Zaključivanju pristupnog procesa i donošenju Odluke o pristupanju Republike Hrvatske schengenskom području prethodilo je usvajanje Zaključaka Vijeća o ispunjavanju nužnih uvjeta za potpunu primjenu schengenske pravne stečevine u Republici Hrvatskoj kojega su 9. prosinca 2021. države članice jednoglasno podržale. Usvojenim Zaključcima utvrđeno je kako je evaluacija Hrvatske provedena u skladu s člankom 1. stavkom 1. točkom (b) Uredbe Vijeća (EU) br. 1053/2013.

Konačnu odluku o pristupanju Republike Hrvatske schengenskom području države članice su jednoglasno usvojile na sastanku Vijeća ministara za unutarnje poslove u Bruxellesu, 8. prosinca 2022. godine.

Zahvaljujući tomu, od 1. siječnja 2023. godine prestale su granične kontrole na unutarnjim kopnenim i pomorskim granicama, a od 26. ožujka 2023. godine na graničnim prijelazima u zračnim lukama za putnike koji dolaze iz država članica schengenskog područja.

## 6. ZAKLJUČAK

Schengensko područje predstavlja najveće područje slobodnog putovanja na svijetu. Obuhvaća područje od preko 4 milijuna kvadratnih kilometara na kojima živi gotovo 420 milijuna stanovnika i uključuje 27 zemalja. Pri tome članice schengenskog područja čini 23 od 27 država članica Europske unije, a preostale četiri su Island, Lihtenštajn, Norveška i Švicarska, koje su članice Europskog udruženja slobodne trgovine. Republika Hrvatska je 1. siječnja 2023. postala 27. zemlja koja se u potpunosti pridružila schengenskom području dok nadzor na unutarnjim granicama Bugarske, Cipra i Rumunjske još nije ukinut. Irska nije dio schengenskog područja.

Članstvo u području bez nadzora unutarnjih granica podrazumijeva izostanak kontrole na unutarnjim granicama te provedbu usklađenog nadzora vanjskih granica koji se temelje na jasno definiranim kriterijima. Iznimka su slučajevi koji predstavljaju posebne prijetnje. Ovakav veliki sustav nije imun na izazove i obvezan je prilagođavati ga novim okolnostima. Skup pravila kojima se uređuje schengensko područje naziva se Zakonik o schengenskim granicama. Uslijed događanja posljednjih godina u koje se mogu ubrojati velik priljev migranata 2015. godine te pandemija bolesti COVID-19 od 2020. – 2022. godine, Zakonik o schengenskim granicama trenutno prolazi reformu kojom se žele osigurati novi alati za borbu protiv instrumentalizacije migracijskih tokova, uspostaviti pravni okvir za mjere na vanjskim granicama u slučaju zdravstvene krize koji prati suvremena događanja te ažurirati pravni okvir te osigurati alternativne mjere za ponovno uvođenje nadzora unutarnjih.

Republika Hrvatske je od stjecanja statusa države članice Europske unije 1. srpnja 2013. godine predano radila na ispunjavanju uvjeta za pridruživanje Schengenskom području. To je uključivalo prije svega implementaciju zajedničkih pravila i standarda za nadzor granica i zaštitu vanjskih granica Europske unije. Postupak pridruživanja Schengenskom području odvijao se od nekoliko faza, uključujući evaluaciju provedbe schengenskih pravila i standarda u Republici Hrvatskoj, tehničku evaluaciju nadzora granica, te procjenu spremnosti hrvatske policije i pravosuđa za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije.

Pridruživanje Schengenskom području predstavlja potvrdu kako je Republika Hrvatska ispunila visoke standarde u području sigurnosti i kontrole granica, što će zasigurno pridonijeti dodatnom jačanju njezine pozicije u Europskoj uniji.

## LITERATURA

1. Britvec, A. (2018). Ekonomsko-politički aspekti pristupanja schengenskom prostoru. Zbornik sveučilišta Libertas, 3 (3), 233-249.
2. Pejaković-Đipić, S. (2018). Schengenski informacijski sustav – „čuvar” schengenskog područja. Zagrebačka pravna revija, 7 (2), 29-55.
3. Rijpma, Jorrit J., Fink, M., (2022) The Management of The European Union’s External Borders, Edward Elgar Publishing: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3737407>

4. Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama SL L 239, 22.9.2000., str. 19–62
5. Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Schengen (2023), dostupno na: <https://mup.gov.hr/o-nama-9/mup-i-eu/schengen/282172> (11.4.2023.)
6. Sporazum između vlada država Ekonomske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama SL L 239, 22.9.2000., str. 13–18
7. Zakon o nadzoru državne granice NN 83/13, 27/16, 114/22, 151/22
8. Uredba (EU) 2016/399 Europskog Parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica
9. Uredba (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i stavljanju izvan snage uredaba (EU) br. 1052/2013 i (EU) 2016/1624 (SL L 295, 14.11.2019., str. 1.–131.)
10. Uredba (EU) 2019/817 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o uspostavi okvira za interoperabilnost informacijskih sustava EU-a u području granica i viza i izmjeni uredaba (EZ) br. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 i (EU) 2018/1861 Europskog parlamenta i Vijeća te odluka Vijeća 2004/512/EZ i 2008/633/PUP (SL L 135, 22.5.2019., str. 27.–84.)
11. Uredba (EU) 2018/1860 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. studenoga 2018. o upotrebi Schengenskog informacijskog sustava za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL L 312, 7.12.2018., str. 1.–13.)



## EVOLUCIJA PUČKIH TRIBUNA U OMBUDSMANE: IZAZOVI I PERSPEKTIVE U KONTROLI UPRAVE I UPRAVLJANJU LJUDSKIM POTENCIJALIMA

### EVOLUTION OF THE TRIBUNES OF THE PLEBS INTO OMBUDSMEN: CHALLENGES AND PERSPECTIVES IN THE CONTROL OF ADMINISTRATION AND HUMAN RESOURCE MANAGEMENT

**doc. dr. sc. Ines Matić Matešković**

Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet

e-mail: [ines.matic@pravri.uniri.hr](mailto:ines.matic@pravri.uniri.hr)

#### **Sažetak**

Učinkovito provođenje nadzora djelovanja javne uprave ključno je za ostvarivanje zaštite prava građana te je nužna pretpostavka stjecanja povjerenja građana u djelovanje institucija javne vlasti, a ujedno igra važnu ulogu u osiguravanju pravilnog i učinkovitog upravljanja ljudskim potencijalima u upravi. Pitanje kontrole nad upravom izazov je s kojim su se suočavali i najstariji pravni poreci, a perspektive za njegovo rješavanje u budućnosti možda leže upravo u rješenjima uspostavljenima u antičkoj prošlosti. S ciljem pružanja odgovora na navedenu tezu, u radu se analizira uloga pučkog pravobranitelja u nadzoru rada javne uprave kroz prikaz geneze ove institucije od razdoblja Rimske Republike pa sve do suvremenog hrvatskog prava. U prvom dijelu rada posebno se razrađuju značajke rimskih pučkih tribuna (*tribuni plebis*) i važnost njihovog doprinosa zaštiti prava građana te ostvarenju demokracije i republikanskog sustava u antičkom Rimu kroz ovlaštenja *ius auxilii* i *ius intercessionis*. Korištenjem povijesnopravne i komparativne metode, iznosi se usporedba karakteristika pučkih tribuna (*tribuni plebes*) i pučkog pravobranitelja, ukazujući na činjenicu da su pučki tribuni preteča suvremene institucije pučkih pravobranitelja. U drugome dijelu rada analizira se uloga pučkog pravobranitelja u kontroli rada javne uprave Republike Hrvatske i njegova uloga u unapređenju upravljanja ljudskim potencijalima, ističući potrebu dodatnog razvoja ove institucije s ciljem efektivnijeg odgovaranja na postojeće izazove u radu javne uprave i ostvarenja adekvatne kontrole njezina rada.

**Ključne riječi:** *tribuni plebis, rimsko pravo, ombudsman, nadzor uprave, ljudski potencijali.*

#### **Abstract**

Effective control of the activities of the public administration is crucial for the protection of citizens' rights and is a necessary prerequisite for gaining citizens' trust in the activities of public authorities and at the same time plays an important role in ensuring the proper and effective management of human resources in the public administration. The issue of effective control of the public administration is a challenge faced even by the oldest legal orders, and the perspectives for solving it in the future may lie precisely in the solutions established in the ancient past. With the aim of providing an answer to the stated thesis, the paper analyzes the role of the ombudsman in the supervision of the work of the public administration through the presentation of the genesis of this institution from the period of the Roman Republic until modern Croatian law. The first part of the paper elaborates the features of the Roman Tribune of the plebs (*tribuni plebis*) and the importance of their contribution to the protection of citizens'

rights and the realization of democracy and the republican system in ancient Rome through the powers of *ius auxilii* and *ius intercessionis*. By using the historical legal and comparative method, a comparison of the characteristics of the Tribune of the plebs (*tribuni plebes*) and ombudsman is presented, pointing to the fact that the Tribune of the plebs was the precursor of the ombudsman in the modern legal orders. The second part of the paper analyzes the role of the ombudsman in controlling the work of the public administration of the Republic of Croatia and its role in improving human resources management, emphasizing the need for additional development of this institution with the aim of more effectively responding to existing challenges in the work of public administration and achieving adequate control of its work.

**Keywords:** *tribuni plebis, roman law, ombudsman, control of the administration, human resources.*

## 1. UVOD

Suvremena javna uprava obilježena je pojačanom kontrolom putem različitih instrumenata, uključujući i niz neovisnih kontrolnih tijela, kojima je svrha nadzor javne uprave s ciljem poticanja poželjnih ponašanja u upravnom sustavu i sankcioniranja onih koja su nepoželjna (Musa, 2019). Jedan od oblika nadzora nad tijelima javne uprave<sup>1</sup> je i pučki pravobranitelj, odnosno ombudsman. Kontrola javne uprave putem djelovanja pučkog pravobranitelja ujedno igra važnu ulogu u osiguravanju pravilnog i učinkovitog upravljanja ljudskim potencijalima u upravi, s obzirom da pučki pravobranitelj različitim aspektima djelovanja može utjecati na zaštitu prava zaposlenika u javnoj upravi te praćenje i promicanje etičkih standarda, transparentnosti i odgovornosti, kao i na dobre prakse u upravljanju ljudskim potencijalima državnih službenika u javnoj upravi. Ujedno, njegova je uloga educirati javne službenike i druge subjekte o važnosti kvalitete pružanja javnih usluga te predlagati poboljšanja u sustavu pružanja javnih usluga kako bi se osigurao njihov kontinuirani razvoj i poboljšanje kvalitete. U teoriji prevladava stajalište da je ombudsman prvi puta ustanovljen u Švedskoj 1809. godine kao *justitieombudsman*, a nakon Drugog svjetskog rata i u mnogim drugim državama Europe, ali i svijeta (Crnić, 2002) s ciljem zaštite prava građana od nezakonitog postupanja upravnih organa. Ovim radom želi se istaknuti kako, u debati o prirodi ove institucije, nailazimo i na oprečna tumačenja pa tako prema umjerenim kritičarima ombudsman nije proizvod jednog pravnog sustava, već njegovo porijeklo nalazimo u ranijoj povijesti, dok radikalniji kritičari osporavaju originalni karakter ove institucije i tvrde kako je ombudsman redizajnirana kopija ranije ustanovljenih pravnih instituta (Anderson, 1964). Slijedom navedenoga, cilj je u prvome dijelu rada podastrijeti pregled povijesnog razvoja i evolucije instituta pučkog pravobranitelja analizirajući povijesno pravnom komparativnom metodom značajke geneze ovog pravnog instituta koje posebice prepoznamo u rimskim pučkim tribunima, dok se u drugome dijelu rada naglasak stavlja na ulogu pučkog pravobranitelja u kontroli nad radom uprave u Republici Hrvatskoj te utjecaj njegova djelovanja na kvalitetu pružanja javnih usluga u čijoj je osnovi ključan faktor i učinkovito upravljanje ljudskim potencijalima.

---

<sup>1</sup> Za potrebe ovoga rada pojam "javna uprava" odnosi se na sva državna tijela, upravna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima kojima je osnivač Republika Hrvatska.

## 2. TRIBUNI PLEBIS KAO PRETEČA INSTITUTA PUČKOG PRAVOBRANITELJA

Povijesni izvori neupitno pokazuju da su na razvitak ideje o posebnom državnom organu koji ima funkciju kontrolora uprave i zaštitnika ljudskih prava utjecale različite pravne kulture te da su preteče koncepta ombudsmana postojale i u ranijim povijesnim epohama, odnosno u starom i srednjem vijeku. Povijest ombudsmana počinje u grčkim gradovima Sparti i Ateni, koji su bili praktički ujedinjeni od 700. do 500. godine pr. Kr., kada su *efore* iz Sparte i *uthynoi* iz Atene nadzirali aktivnosti državnih i općinskih službenika (Volio, 2003, 220.) tako što su primali žalbe, istraživali je li postupkom činovnika nanesena nepravda stanovništvu, pokretali postupke za kažnjavanje i predlagali izricanje određenih mjera, a za suvremeni koncept pučkog pravobranitelja posebno su značajni *tribuni plebis*, koji su spomenutu nadležnost obavljali u Rimu (Aviani, 1996).

S denominacijom *tribuni* u rimskom javnom pravu poistovjećuju se različite vrste magistrata, od kojih su najvažniji bili pučki tribuni (*tribuni plebis*), uvedeni 494. pr. Kr., prema predaji, nakon eksplozije sukoba između patricija i plebejaca.<sup>2</sup> *Tribuni plebis* bili su neizmjenjivo značajna ustavna institucija antičkog Rima i blisko su povezani s ranim danima Rimske Republike. Njihova je uloga uglavnom bila zaštita plebejaca od nezakonitih radnji i zloraba patricijskih magistrata (*ius auxilii*), što je predstavljalo prvi uspjeh u borbi plebejaca za ravnopravnost s patricijima, zbog čega su bili od ključne važnosti pri uspostavljanju demokracije u Rimskom carstvu jer su predstavljali glas plebejaca u političkom sustavu i uspješno se borili za njihova prava i interese, a upravo to je bila nužna pretpostavka razvoja rimskog političkog sustava i društva u cjelini (Petрак, 2016, 325).

U početku su birana samo dva narodna tribuna, ali je njihov broj 471. pr. Kr. povećan na pet, a 457. pr. Kr. na deset. Izvorni način izbora te opseg njihovih ovlasti nije moguće sa sigurnošću utvrditi iz postojećih izvora, ali oni nam svjedoče da su od 471. pr. Kr. pučki tribuni birani u plebejskoj skupštini (*concilium plebis*), kojom su predsjedavali i tako mogli izražavati i agitirati za plebejske zahtjeve (Maddox, 1982). Rimski pučki tribuni bili su visoki dužnosnici koji su predstavljali *plebs*, odnosno obične ljude u starom Rimu. S obzirom na njihovu ulogu, izbor pučkih tribuna bio je strogo ograničen na plebejce, što znači da patriciji, pripadnici rimske aristokracije, nisu mogli biti izabrani na tu funkciju. Prema *Lex Publilia Voleronis* iz 47. pr. Kr., pučke tribune je birao samo plebs u *concilia plebis* tributa, a kasnije svi građani u *comitia tributa* (Romic, 1983). Dakle, izbor rimskih pučkih tribuna bio je demokratski proces koji je uključivao izravno glasovanje plebejaca, a kandidati su se mogli prijaviti na javnom skupu i natjecati za poziciju pučkog tribuna. Njihov mandat trajao je samo jednu godinu i nisu se smjeli ponovno kandidirati, iz čega možemo zaključiti kako se željelo spriječiti preuzimanje vlasti od strane pojedinaca ili skupina koje bi se koristile tom funkcijom za ostvarivanje svojih osobnih ciljeva. Ova je politika bila usmjerena na zaštitu republičkog uređenja i osiguravanje da vlast ostane u rukama naroda, a ne u rukama pojedinaca ili skupina, a s ciljem osiguranja stabilnosti i ravnoteže moći.

<sup>2</sup> D. 1.2.2.20 (Pomp. l.s. enchir.): *Isdem temporibus cum plebs a patribus secessisset anno fere septimo decimo post reges exactos, tribunos sibi in monte sacro creavit, qui essent plebei magistratus. Dicti tribuni, quod olim in tres partes populus divisus erat et ex singulis singuli creabantur: vel quia tribuum suffragio creabantur.*

Iz tribunskog ovlaštenja da štite plebejce (*ius auxilii*), razvilo se kasnije i *ius intercedendi*, tribunsko pravo veta kojim su mogli blokirati inicijative patricijskih magistrata. U vršenju svojih funkcija bili su nepovredivi (*sancrosancti*) pa je svakome tko bi ugrozio njihov fizički integritet ili ih ometao u javnom djelovanju prijetila teška sankcija – proglašavanje da je proklet (*sacer*), čime bi osoba bila stavljena izvan zakona (Romac, 1983). Tzv. *sacrosancta potestas* koju su imali *tribuni plebis* garancija je prava i sloboda građana te zaštite od mogućih zlorupaba moći upravne vlasti patricijskih magistrata i, ujedno, jamac je pokornosti patricijskih magistrata volji naroda (Catalano i Lobrano, 2007). Nitko nije imao pravo da ih ometa u javnom djelovanju, niti da ugrožava njihov fizički integritet, što je donekle davna verzija instituta nezavisnog i samostalnog položaja kontrolnih državnih organa. Nakon završetka mandata, pučki tribuni su bili zaštićeni od optužbi i progonstva zbog svojih političkih djelovanja dok su bili na funkciji, što ukazuje na njihov prijeko potreban imunitet koji je omogućavao da vrše svoju službu bez straha od naknadne odmazde.

Ujedno, pučki tribuni imali su pravo sazivati plebejce (*ius contionandi*) na svoju skupštinu (*concilia plebis*) i donositi odluke koje su bile obvezujuće za plebejce, a od 287. pr. Kr., kada je donesen *Lex Hortensia*, i odluke obvezujuće za cijeli rimski narod, čime su stavljeni u središte rimske zakonodavne vlasti. Pučki tribuni imali su i *ius prensionis*, tj. pravo lišiti slobode one osobe koje su se opirale njihovim nalogima, pravo raspravljanja s plebejcima (*ius agendi cum plebe*), ali i *ius coërcitionis*, pravo da globama i zatvorom kažnjavaju čak i patricijske magistrature, uključujući i konzule (Romac, 1983).

Pučki tribuni igrali su vrlo važnu ulogu u Rimskoj Republici uglavnom zbog posredovanja protiv odluka Senata i Magistrata, omogućavajući suprotstavljanje naroda zlorupabama zakona (Böttcher, 2012; Catalano i Lobrano, 2007; Polverini, 2008), u čemu vidimo težnju uspostavljanja svojevrstne kontrole nad radom uprave te pružanje zaštite građanima od nepravdi patricijskih magistrata, temeljem jedinstvene moći da snagom veta<sup>3</sup> ospore svaku mjeru suprotnu interesima samih građana. Iz navedenog je razvidno kako je institucija pučkih tribuna bila instrument nacionalne suverenosti izražene kroz izravnu negativnu moć, tj. onu koju izravno ostvaruju građani (Catalano, 2009). Zahvaljujući tim velikim i važnim ovlastima, pučki tribuni bili su iznimno značajan čimbenik ostvarivanje demokracije u rimskom političkom i pravnom životu, što naglašava i Ciceron navodom da nema Republike bez tribunata<sup>4</sup>, a potvrđuje August opisujući tribunat i njihov *sacrosancta potestas* jednim od dva temeljna stupa Republike (Catalano i Lobrano, 2007), kao i Rousseau koji pučke tribune stavlja u središte svojih promišljanja o narodu kao suverenu i opisuje tribunat kao najvažniji stup dobrog ustava - *plus ferme appui d'une bonne constitution* (Firpo, 2021, 60). Njihove ovlasti su ipak bile ograničene ponajprije pravom veta drugog pučkog tribuna,<sup>5</sup> a i ograničenjem njihove nadležnosti samo na područje grada.

---

<sup>3</sup> Prema Rousseauu, jedina moć plebejskog tribunata bilo je pravo veta: «Iako ne može učiniti ništa, može spriječiti sve.» (Arena, 2016, 5).

<sup>4</sup> *Nomen tantum videbitur regis repudiatum, res manebit, si unus omnibus reliquis magistratibus imperabit. Quare nec ephori Lacedaemone sine causa a Theopompo oppositi regibus, nec apud nos consulibus tribuni* (*De legibus*, 3.15 s.).

<sup>5</sup> Što je potkraj Republike putem korupcije i na drugi način široko prakticirano (Romac, 1983).

Iako su pučki tribuni igrali važnu ulogu u političkom životu starog Rima, njihov je utjecaj postupno opadao tijekom vremena,<sup>6</sup> a u izvorima se od 336. godine po prvi puta spominje i *defensor civitatis* (Frakes, 1994), institucija koja po nazivu (zaštitnik građana), položaju i ulozi također upućuje na suvremenog ombudsmana (Aličić, 2012). Svrha uspostavljanja ove institucije bila je zaštititi Carstvo od korupcije i neefikasnosti administracije, a obične rimske građane, niže društvene slojeve, od zloupotreba aristokrata i javnih službenika (*potentiores*). Zaštitnik građana je primao pritužbe građana, provodio istrage u vidu prikupljanja informacija povodom pritužbi, a pritužbe su se mogle i javno objaviti u slučaju da ih je on odbio. U prvo vrijeme, zaštitnik građana birao se među umirovljenim visokim činovnicima s istaknutim ugledom, koji je trebala jamčiti njegovu nepristranost, integritet i profesionalnost.<sup>7</sup>

Unatoč tome što je Rousseau<sup>8</sup> predstavio tribunat kao najvažniji stup dobrog ustava, ideju tribunata nisu usvojili liberalni ustavi, koji su se pojavili od 19. stoljeća. U isto vrijeme implementirane su nove figure (*ombudsman, difensor del pueblo, mediateur*), koje imaju elemente rimskog pučkog tribunata, ukazujući na svojevrsnu krizu doktrine diobe vlasti i potrebu promišljanja o povezanosti ideje pučkih tribuna i funkcije pučkog pravobranitelja (Lobrano, 2002).

### 3. ULOGA PUČKOG PRAVOBRANITELJA U NADZORU RADA JAVNE UPRAVE I UPRAVLJANJU LJUDSKIM RESURSIMA

Institucija pučkog pravobranitelja uvedena je u hrvatski državni i pravni sustav Ustavom Republike Hrvatske iz 1990. godine (dalje u tekstu: Ustav),<sup>9</sup> s ciljem da se uspostavi kontrolni mehanizam nad radom uprave, a po uzoru na skandinavske zemlje u kojima se takav mehanizam pokazao prilično učinkovitim (Aviani, 1998). Članak 93., stavak 1. Ustava definira pučkog pravobranitelja kao opunomoćenika Hrvatskoga sabora koji štiti ustavna i zakonska prava građana u postupku pred državnim upravom i tijelima koja imaju javne ovlasti, iz čega proizlazi da je njegova uloga štiti ustavna i zakonska prava građana koja mogu biti povrijeđena uslijed nezakonitog ili nepravilnog rada državnih tijela, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i tijela s javnim ovlastima (Aviani, 2016, 140-141), a pri čemu jasno možemo pronaći poveznicu s temeljnom zadaćom rimskih pučkih tribuna koja se odnosila na zaštitu građana od nezakonitog postupanja državnih tijela. U 2010., promjene Ustava donose i napretke na području ljudskih prava, između ostaloga i kroz jačanje uloge pučkog pravobranitelja, osiguravanjem imuniteta te izrijekom navođenjem njegove samostalnosti i neovisnosti, kao i prava građana na pritužbu istome. Uvođenjem institucije parlamentarnog pučkog

<sup>6</sup> Pučki tribuni izgubili su značaj zbog promjena u političkom i društvenom životu starog Rima. Iako su igrali važnu ulogu u uspostavljanju demokracije u rimsko doba, postupno su izgubili svoj utjecaj i prestali biti zasebna politička snaga u rimskom političkom sustavu.

<sup>7</sup> Međutim, izjalovila se namjera rimskih careva da reformiraju Carstvo pomoću ove institucije, jer je *defensor plebis* podcijenjen, u praksi kompromitiran, a nova njegova ovlaštenja promijenila su izvorni smisao ovog organa.

<sup>8</sup> Rousseau je želio pomiriti antičku vrlinu s modernim interesom, pravednost s korisnošću, republikanski duh zajednice s usponom liberalnog duha individualizma, klasičnu slobodu sudjelovanja u zajedničkom djelovanju s modernom slobodom privatnog integriteta. Vidi više Raunić, 2014 i Rousseau, 1978.

<sup>9</sup> Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14.

pravobranitelja Hrvatska se pridružila velikom krugu zemalja koje također poznaju ovu instituciju, te iskazala nastojanje da se u većoj mjeri zaštite prava i slobode čovjeka i građanina, kao i želju da se izbjegne moguća samovolja tijela javne vlasti u njihovom svakodnevnom poslovanju s građanima (Aviani, 2016, 142).

Institucija pučkog pravobranitelja dodatno je uređena Zakonom o pučkom pravobranitelju iz 1992.,<sup>10</sup> koji je zamijenjen Zakonom o pučkom pravobranitelju iz 2012. godine.<sup>11</sup> Ujedno, Hrvatska se opredijelila i za sustav posebnih pravobranitelja pa tako poznaje i pravobranitelja za djecu,<sup>12</sup> pravobranitelja za ravnopravnost spolova,<sup>13</sup> pravobranitelja za osobe s invaliditetom,<sup>14</sup> a znanstvenici ukazuju i na potrebu uvođenja novih specijaliziranih pučkih pravobranitelja, kao što je primjerice pravobranitelj za prava pacijenata (Šago, 2022). Nadležnost pučkog pravobranitelja u Republici Hrvatskoj znatno je proširena stupanjem na snagu Zakona o suzbijanju diskriminacije,<sup>15</sup> kojim je pučki pravobranitelj postao središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije u Hrvatskoj, kao i stupanjem na snagu Zakona o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja<sup>16</sup> te recentnog Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti.<sup>17</sup>

Pučki pravobranitelj u Hrvatskoj ima relativno široke ovlasti koje mu omogućuju da se bavi svim područjima zaštite ljudskih prava i sloboda u društvu.<sup>18</sup> Kada se ombudsman kao institucija, svojom organizacijom i funkcijama koje može obavljati u pravnom poretku, uspoređuje s istim ili sličnim institucijama u drugim zemljama, uočava se, prije svega, da je ombudsman u hrvatskom pravnom sustavu klasičan oblik parlamentarnog pučkog pravobranitelja i, nadalje, da skup njegovih ovlasti i način na koji ih može ostvarivati pokazuju da je u hrvatskom pravnom sustavu institucija pučkog pravobranitelja organizirana prema onim modelima parlamentarnog pučkog pravobranitelja koji imaju najšire ovlasti (Aviani, 2016, 142). Na taj način ombudsman postaje jedan od subjekata demokratske kontrole te svojevrsni instrument zaštite ljudskih prava i sloboda (Lobrano, 2010) u suvremenom društvu, jednako kao što su to bili pučki tribuni u rimskome društvu. Kontrola uprave u Hrvatskoj putem pučkog

---

<sup>10</sup> Zakon o pučkom pravobranitelju, Narodne novine br. 60/92.

<sup>11</sup> Zakon o pučkom pravobranitelju, Narodne novine br. 76/12.

<sup>12</sup> Zakon o pravobranitelju za djecu, Narodne novine, br. 73/17. Vidi više Majstorović, 2004.

<sup>13</sup> Zakon o ravnopravnosti spolova, Narodne novine, br. 82/08, 69/17.

<sup>14</sup> Zakon o pravobranitelju osoba s invaliditetom, Narodne novine, br. 107/07.

<sup>15</sup> Zakon o suzbijanju diskriminacije, Narodne novine, br. 85/08., 112/12.

<sup>16</sup> Zakon o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, Narodne novine, br. NN 18/11., 33/15.

<sup>17</sup> Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, Narodne novine, br. 46/22.

<sup>18</sup> Pučki pravobranitelj u Hrvatskoj ima ovlasti primati pritužbe građana na postupanje državnih tijela i javnih službenika koje smatraju diskriminirajućim ili kršenjem ljudskih prava; pokretati postupke radi zaštite prava građana te zastupati građane u postupcima pred sudovima i drugim tijelima; pratiti i analizirati stanje u području ljudskih prava u Hrvatskoj te izraditi izvješća i preporuke; educirati javnost o važnosti zaštite ljudskih prava i sloboda; poduzimati mjera za promicanje ljudskih prava i ravnopravnosti; surađivati s drugim tijelima i organizacijama na području zaštite ljudskih prava; pratiti provedbu zakona i propisa koji se odnose na ljudska prava i davati preporuke za njihovo unaprjeđenje; pratiti stanje u području zaštite prava djece i mladih te poduzimati mjere za njihovu zaštitu kao i pratiti stanje u području zaštite prava osoba s invaliditetom te poduzimati mjera za njihovu zaštitu.

pravobranitelja neizbježan je odgovor na dosadašnji nezadovoljeni zahtjev za slobodom građana prema tijelima državne vlasti, kako bi se izbjegla moguća samovolja nositelja javnih ovlasti u njihovim svakodnevnim odnosima s građanima (Aviani, 2016).

Pučkog pravobranitelja u Hrvatskoj bira Hrvatski sabor, na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, većinom od ukupnog broja zastupnika, na mandat od osam godina, uz mogućnost jednog ponovnog izbora. Iznimno je važna njegova neovisnost u radu koja treba osiguravati da nije podložan utjecaju političkih ili drugih interesnih skupina te da slobodno obavlja svoje dužnosti u skladu s Ustavom i zakonima Republike Hrvatske, a kao neovisno tijelo, odgovara isključivo Hrvatskom saboru. Osim toga, pučki pravobranitelj je i financijski neovisan, što znači da samostalno odlučuje o svojem proračunu i financijskim planovima, čime se, barem u teoriji, osigurava da u svom radu može biti potpuno neovisan i nepristran te da može izvršavati svoje dužnosti u skladu s najvišim standardima zaštite ljudskih prava i sloboda, iako je nedostatak financijskih i kadrovskih kapaciteta jedna od prepreka s kojom se u praksi susreće.

Najvažnije područje djelovanja pučkog pravobranitelja je ispitivanje pritužbi na rad tijela državne uprave, kao i na rad tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima, budući da ova tijela imaju najveći broj kontakata s građanima i donose najveći broj pojedinačnih odluka.<sup>19</sup> Kad ocijeni potrebnim, pučki pravobranitelj može davati preporuke, mišljenja, prijedloge i upozorenja državnim tijelima, tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima, kao i pravnim i fizičkim osobama na temelju posebnih zakona (Aviani, 2016, 141). Međutim, navedena tijela nisu dužna postupati prema uputama pučkog pravobranitelja, niti mogu biti prisiljena na takvo postupanje, a iz Izvješća pučkog pravobranitelja za 2021.<sup>20</sup> godinu je razvidno da je postupljeno po svega 43% preporuka, što svakako ukazuje na postojanje prostora za osnaženje ovlasti pučkog pravobranitelja s ciljem jačanja njegove uloge.

Također, pučki pravobranitelj, iako nema izravne nadležnosti u upravljanju ljudskim potencijalima u javnoj upravi, ima važnu ulogu u pogledu zaštite prava zaposlenika u javnoj upravi te poticanju javne uprave na razvoj politika koje će osigurati etičnost i poštovanje ljudskih prava zaposlenika u javnoj upravi, kao što je primjerice politike zaštite od diskriminacije, pitanje radnog vremena i drugih prava iz radnog odnosa, prava na obrazovanje i osposobljavanje te prava na slobodu izražavanja. Upravljanje ljudskim potencijalima treba biti podvrgnuto stalnoj kontroli kako bi se osigurala učinkovitost i pravednost, a kontrola javne uprave putem pučkog pravobranitelja, između ostaloga, osigurava da se upravljanje ljudskim potencijalima provodi u skladu s pravilima, zakonima i praksama dobrog upravljanja. Prema godišnjim izvješćima koja podnosi pučki pravobranitelj, u proteklim godinama su se među pritužbama na kršenje ljudskih prava u radnom okruženju često isticali problemi u javnoj upravi. Primjera radi, u izvješću za 2020. godinu, od ukupno 249 pritužbi na diskriminaciju,

---

<sup>19</sup> Prema izvješćima ombudsmana dostupnim na [www.ombudsman.hr](http://www.ombudsman.hr) oko 90% pritužbi u Hrvatskoj odnosi se na pojedina područja djelovanja tijela državne uprave, tijela lokalne i regionalne samouprave ili pravnih osoba s javnim ovlastima. Isto tako, preporuke koje pučki pravobranitelj daje kada utvrdi povredu određenih prava uglavnom su upućene tijelima državne uprave, a manjim dijelom i drugim tijelima, npr. Pravosudna akademija, Hrvatska odvjetnička komora, Vlada i dr. (Aviani, 2016, 147).

<sup>20</sup> Vidi Izvješće pučke pravobraniteljice za 2021. <https://www.ombudsman.hr/hr/interaktivno-izvjesce-za-2021/> (pristup 8. travnja 2023).

16,5% pritužbi je bilo na diskriminaciju u radnom okruženju, dok se u izvješću za 2019. godinu spominje povećanje pritužbi zaposlenika u javnoj upravi na probleme poput nepoštovanja radnog vremena i prekovremenog rada. Stoga, možemo zaključiti da pritužbe zaposlenika u javnoj upravi predstavljaju značajan dio ukupnog broja pritužbi koje se podnose pučkom pravobranitelju, što ukazuje na prostor za djelovanje u pogledu otkrivanja nepravilnosti u upravljanju ljudskim potencijalima i utjecaj na navedeno područje kroz preporuke o unapređenju upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi te osiguravanju poštivanja prava zaposlenika u javnoj upravi.

Praćenjem stanja u javnoj upravi pučki pravobranitelj ima priliku otkrivati probleme i nedostatke koji dovode do kršenja ljudskih prava te o tome izvještavati nadležne institucije i javnost podnošenjem godišnjih izvješća o svome radu Hrvatskom saboru, kao i redovitim sudjelovanjem u radu saborskih odbora i drugih tijela. Iako izvještaji i preporuke pučkog pravobranitelja imaju određenu težinu u javnosti, nažalost, Hrvatski sabor u trenutku podnošenja Izvješća o radu pučkog pravobranitelja za 2022. godinu, još uvijek nije raspravio niti izvješće za 2021. godinu, kao niti posebno Izvješće „Utjecaj epidemije COVID-19 na ljudska prava i jednakost – preporuke za jačanje otpornosti na buduće krize“ za istu godinu, što prema mišljenju autora ukazuje na izostanak neophodne podrške od strane Hrvatskog sabora i posredno vodi do slabljenja utjecaja pučkog pravobranitelja i marginaliziranja njegove uloge te gubitka povjerenja u učinkovitost i legitimnost danih preporuka i poduzetih mjera. Ujedno, to može dovesti do nedostatka pozornosti prema pitanjima ljudskih prava i diskriminacije u društvu, što može ugroziti temeljna prava građana. Sabor bi trebao aktivno raspravljati o izvješćima pučkog pravobranitelja, uzeti u obzir preporuke i promovirati zaštitu ljudskih prava kroz donošenje relevantnih zakona i politika.

Konačno, treba istaknuti kako pučki pravobranitelj ima važnu ulogu u promicanju načela dobrog upravljanja u suvremenoj javnoj upravi temeljenoj na etičnosti, transparentnosti, odgovornosti, učinkovitosti i pravičnosti, a značaj njegove uloge za daljnji razvoj javne uprave na temelju načela dobrog upravljanja podcrtava i Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine<sup>21</sup> koji osnovnim mehanizmima kontrole rada javne uprave, ali i temeljem za osiguravanje kvalitete obavljanja poslova i pružanja javnih usluga, ističe vladavinu prava, zaštitu prava građana, dostupnost i odgovor na potrebe korisnika, jednakost postupanja, transparentnost, upoznatost građana i drugih zainteresiranih dionika s formalnim i materijalnim propisima primijenjenim u postupcima za ostvarivanje njihovih prava, sudjelovanje te odgovornost dužnosnika i službenika, praćeno odgovarajućim zakonima i propisima, etičkim kodeksima i kodeksima ponašanja ili drugim instrumentima podizanja svijesti o javnom značaju rezultata rada javne uprave, što jasno ukazuje u kojoj mjeri je djelovanje pučkog pravobranitelja važan mehanizam za ostvarenje strateških nacionalnih ciljeva u pogledu razvoja kvalitetne javne uprave temeljene na načelu dobrog upravljanja.

---

<sup>21</sup> Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, Ministarstvo pravosuđa i uprave, 2022.



#### 4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Na temelju analiziranih značajki rimskih pučkih tribuna i ovlasti pučkog pravobranitelja u Republici Hrvatskoj možemo zaključiti da ovlasti pučkog pravobranitelja u pogledu zaštite ljudskih prava i sloboda imaju svojevrsnu preteču u spomenutom rimskom *ius auxilii* pučkih tribuna. Nadalje, pučki pravobranitelj i drugi opunomoćenici Hrvatskog sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i zastupnici u Hrvatskom saboru, uživaju imunitet u kojem možemo prepoznati značajke suvremene varijante nepovredivosti (*sancrosanctitas*) rimskih pučkih tribuna i još jednom potvrditi tezu o ovoj ustanovi kao preteči modernog pučkog pravobranitelja sa zadaćom kontrole uprave, a potencijalno otvoriti prostor za promišljanja mogu li se i druge ovlasti pučkih tribuna efikasno preslikati na pučkog pravobranitelja u Hrvatskoj kako bi se ojačala njegova uloga u kontroli nad radom uprave. Pregled evolucije rimskih pučkih tribuna do suvremenog pučkog pravobranitelja pokazuje kako je ključni element za konsolidaciju demokracije stvaranje mehanizama kontrole nad obnašanjem vlasti od strane državnih tijela kroz sustav provjera i ravnoteže. Institucija ombudsmana odigrala je značajnu ulogu u ovoj konsolidaciji demokracije jer je ona s jedne strane instrument zaštite ljudskih prava, a s druge strane mehanizam demokratske kontrole nad upravom, još od preteča ovog instituta u antičkom dobu kada se pučki tribuni pojavljuju kao sredstvo za učinkovitu zaštitu prava građana. Imajući na umu da posljednjih godina uočavamo rast brojnih institucija u različitim ustavima diljem svijeta koje se ne uklapaju u tradicionalnu shemu podjele vlasti, a u kojima se mogu nazrijeti elementi moći pučkih tribuna, kao što su *ombudsman*, *defensor del pueblo*, *mediateur*, možemo zaključiti kako je geneza institucije pučkih tribuna do pučkih pravobranitelja svojevrsni povratak u budućnost. Ujedno, pučki tribuni potvrđuju ulogu rimskog prava razdoblja Republike u zaštiti ljudskih i manjinskih prava te doprinos rimskog prava ovog razdoblja u stvaranju temeljnih pravnih načela u domeni suvremenog građanskog i ustavnog prava.

Djelovanje pučkog pravobranitelja u suvremenom društvu svakako doprinosi i može doprinijeti kvalitetnijem radu uprave kroz poboljšanje zakonske regulative i prakse, kao i podizanje svijesti o važnosti poštivanja ljudskih prava i sloboda. Ujedno, pučki pravobranitelj, kroz svoj širok raspon ovlasti i mogućnosti za zaštitu ljudskih prava i sloboda te važnu ulogu u edukaciji javnosti o ljudskim pravima i slobodama, kao i promicanju tolerantnog i uključivog društva, može u velikoj mjeri doprinijeti kvalitetnom upravljanju ljudskim potencijalima nužnom za izgradnju profesionalne, učinkovite te korisnicima dostupne javne uprave u Republici Hrvatskoj. Ukratko, pučki pravobranitelj kao oblik kontrole nad upravom, može biti važan partner i zagovornik u unaprjeđenju perspektiva razvoja ljudskih potencijala u javnoj upravi u Hrvatskoj kroz promicanje kulture poštivanja ljudskih prava, suradnju s javnom upravom i podršku u provedbi zakonskih propisa. Analiza uloge pučkog pravobranitelja u ovome radu pokazuje da u Hrvatskoj još uvijek postoje izazovi u području zaštite ljudskih prava i sloboda koji bi mogli biti riješeni dodatnim ovlastima ili nadležnostima pučkog pravobranitelja, što držimo mogućim ostvariti usmjeravanjem većih financijskih i kadrovskih resursa prema pučkom pravobranitelju, poboljšanjem javne percepcije o ulozi pučkog pravobranitelja i proaktivnom promocijom rada pučkog pravobranitelja, uključujući i posjete institucijama u kojima se javlja najviše pritužbi. S obzirom da preporuke pravobranitelja ne obvezuju tijela

kojima su upućene, tijela javne uprave ih znaju potpuno ignorirati, čime se ne ostvaruje u cijelosti cilj zaštite ljudskih prava i učinkovite kontrole uprave pa bi u tom smjeru trebalo tražiti prostor za davanje većeg značaja preporukama pučkog pravobranitelja. Jedan od načina na koji bi se to moglo postići je i obvezivanje upravnih tijela da javno obrazlože razloge neprihvatanja preporuka koje im je uputio pučki pravobranitelj. Također, kada bi pučki pravobranitelj imao veće ovlasti u nadzoru nad provedbom zakona i propisa u području ljudskih prava i sloboda, te u nadzoru nad radom državnih tijela i institucija u ovom području, mogla bi se ojačati uloga ove institucije po uzoru na onu rimskih pučkih tribuna.

## LITERATURA

### *Knjige i članci*

1. Aličić, S. (2012) „Defensor civitatis (zaštitnik građana) u Iliriku“, G. Marković (ur.), Vladavina prava i pravna država u regionu, Pravni fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu, Istočno Sarajevo, str. 802-816.
2. Anderson, S. V. (1964) „Scandinavian Ombudsman“, U: The American-Scandinavian Review, vol. 52. br. 4.
3. Arena, V. (2016) „The Roman Republic Of Jean-Jacques Rousseau“, U: History of Political Thought, vol. 37, str. 8-31.
4. Aviani, D. (1996), Kontrola nad upravom od strane parlamentarnog ombudsmana, Pravni fakultet, Split, 1996.
5. Aviani, D. (1998) „Pučki pravobranitelj Republike Hrvatske (hrvatski parlamentarni ombudsman)“, U: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 19, br. 1, str. 85-114.
6. Aviani, D. (2016) „Kontrola uprave putem pučkog pravobranitelja“, U: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 53, br. 1, 2016., str. 139-164.
7. Böttcher, C. A., (2012) „Il Tribunato della Plebe e il Ministerio Publico del Brasile“, U: Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, vol. 106-107, str. 49-63.
8. Catalano, P. (2009) „Circa l’uso del Diritto pubblico romano: dal Contrat Social di J. J. Rousseau alla Storia della costituzione romana di F. De Martino“, U: Roma e America, vol. 27, 3-17.
9. Catalano, P., Lobrano, G. (2007) „Promemoria Storico-Giuridico del XXVII Seminario Internazionale di Studi Storici. Da Roma alla Terza Roma, Roma, 19-21 aprile 2007“, U: Diritto e storia, br. 6, 3-73.
10. Cicero, M. T. (1959), De Legibus, (ur.) G. De Plinval, Belles Lettres, Paris.
11. Corpus iuris civilis, Vol. I. Digesta (1973), (retractavit) T. Mommsen, P. Krueger, Weidmann, Dublin-Zürich.
12. Crnić, J. (2002) „Ustavni sud Republike Hrvatske: iskustva i perspektive“, U: Politička misao, bol. 38, br. 4.
13. Firpo, G. (2021) „Da Caio Sicinio Belluto a Simón Bolívar: il modello romano“, U: Roma e America, br. 42.
14. Frakes, R. M. (1994) „Late Roman Social Justice and the Origin of the Defensor Civitatis“, U: The Classical Journal, vol. 89, br. 4, str. 337–348.
15. Izvješće pučke pravobraniteljice za 2021. <https://www.ombudsman.hr/hr/interaktivno-izvjesce-za-2021/> (pristup 8. travnja 2023).

16. Lobrano, G. (2002), Dal 'Defensor del Pueblo' al Tribuno della Plebe: ritorno al futuro. Un primo tentativo di interpretazione sistematica con particolare attenzione alla impostazione di Simón Bolívar in Da Roma a Roma. Dal Tribuno della plebe al Difensore del popolo. Dallo jus gentium al Tribunale penale internazionale (ur.) P. Catalano, G. Lobrano, S. Schipani, Roma, str. 67-86.
17. Lobrano, G. (2010) „A proposito dei difensori del popolo“ U: Diritto@storia, br. 9.
18. Maddox, G. (1982) „Responsible and Irresponsible Opposition: The Case of the Roman Tribunes“, U: Government and Opposition, vol. 17, br. 2, str. 211-220.
19. Majstorović, I. (2004) „Zakon o pravobranitelju za djecu: Korak naprijed u poštivanju i promicanju dječjih prava“, U: Revija za socijalnu politiku, vol. 11, br. 1, str. 123-127.
20. Musa, A. (2019) „Kontrola nad upravom u kontekstu europeizacije: neovisna kontrolna tijela u Hrvatskoj kao čuvari integriteta“, U: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 56, br. 1, str. 179-208.
21. Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine (2022), Ministarstvo pravosuđa i uprave.
22. Petrak, M. (2016), Traditio iuridica. Verba Iuris, Novi informator, Zagreb.
23. Polverini, L. (2008) „Alius et idem. Il tribunato della plebe nel corso della storia romana“, U: Diritto e storia, br. 7.
24. Raunić, R. (2014) „Rousseauov politički emancipacijski projekt“, U: Filozofska istraživanja, br. 1-2, str. 5-22.
25. Romac, A. (1983), Rječnik rimskog prava, Informator, Zagreb.
26. Rousseau, J.J. (1978), Društveni ugovor, Školska knjiga, Zagreb.
27. Šago, D. (2022) „Pravobranitelj za prava pacijenata“ U: Zbornik radova s međunarodnog kongresa "3. Kongres kokoza i 5. Hrvatski kongres medicinskog prava s međunarodnim sudjelovanjem, str. 35-51.
28. Volio, L.V. (2003) „The Institution of the Ombudsman. The Latin American experience“ U: Temas en derechos humanos, Revista IIDH, br. 37.

#### *Propisi*

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 05/14.
2. Zakon o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, Narodne novine br. NN 18/11., 33/15.
3. Zakon o pravobranitelju osoba s invaliditetom, Narodne novine, br. 107/07.
4. Zakon o pravobranitelju za djecu, Narodne novine, br. 73/17.
5. Zakon o pučkom pravobranitelju, Narodne novine, br. 60/92.
6. Zakon o pučkom pravobranitelju, Narodne novine, br. 76/2012.
7. Zakon o ravnopravnosti spolova, Narodne novine, br. 82/08, 69/17.
8. Zakon o suzbijanju diskriminacije, Narodne novine, br. 85/08., 112/12.
9. Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti, Narodne novine, br. 46/22.

## IZAZOVI SUSTAVA PLAĆA U JAVNIM SLUŽBAMA KROZ PRIZMU SUDSKIH SPOROVA S POSEBNIM OSVRTOM NA ZDRAVSTVO<sup>1</sup>

### CHALLENGES OF THE PAY SYSTEM IN THE PUBLIC SERVICES THROUGH THE PRISM OF COURT DISPUTES WITH AN SPECIAL REFERENCE TO THE HEALTHCARE

**Sanja Mišević, mag. iur.**

Odvjetničko društvo Mišević i Jarić d.o.o., Osijek

e-mail: [odv.sanja.misevic@gmail.com](mailto:odv.sanja.misevic@gmail.com)

**doc. dr. sc. Ana Đanić Čeko**

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

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

#### **Sažetak**

U radu se prvotno ukratko daje pregled normativnog okvira sustava obračuna plaća u javnim službama, koji je (ne)uređen velikim brojem zakonskih i podzakonskih propisa, kao i mnogim kolektivnim ugovorima. Zakon o plaćama u javnim službama na snazi je već dvadeset drugu godinu, a u kolektivnim ugovorima koji su sklapani za to vrijeme, odredbe o plaćama su minimalno mijenjane. Povjerenstva za tumačenje kolektivnih ugovora koji daju tumačenja odredbi temeljnog kolektivnog ugovora, iznjedrili su više stotina zaključaka o plaćama. Unatoč tomu, općinski i županijski sudovi u Republici Hrvatskoj (dalje: RH) su, uključujući i Vrhovni sud RH koji je o pitanju obračuna plaća u javnim službama zauzeo pravno shvaćanje na sjednici Građanskog odjela, naposljetku dali odgovore na sporna pitanja. Prikazat će se najspornija pitanja kroz empirijsku obradu sudskih sporova vezanih za obračuna plaća liječnika, uz prijedloge kako primjerenije urediti ovaj složen sustav. Cilj rada je ukazati na pogrešna tumačenja pravnih propisa, rezultat kojega su višegodišnji brojni sudski sporovi kojima se iscrpljuje pravosudni i financijski kapacitet države. Autorice završno iznose zaključna razmatranja u odnosu na istraživačku problematiku.

**Ključne riječi:** *javne službe, sustav plaća, Zakon o plaćama u javnim službama, sudski sporovi.*

#### **Abstract**

The paper initially provides a brief overview of the normative framework of the salaries in public services, which is (un)regulated by a large number of legal and by-laws, as well as by many collective agreements. The Law on Salaries in Public Services has been in force for twenty-second years, in the collective agreements that were concluded during that time, the provisions on wages were minimally changed, and the commissions for the interpretation of collective agreements produced hundreds of conclusions interpreting the provisions on wages. Despite this, the municipal and county courts in the Republic of Croatia, including the Supreme

---

<sup>1</sup> Ovaj je rad djelomično financirao Pravni fakultet Osijek, Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, internim projektom br. IP-PRAVOS-12 „Utjecaj europskog upravno procesnog prava na nacionalne upravne postupke“.

Court of the Republic of Croatia, which took a legal view on the issue of salary calculation in public services at the session of the Civil Department, eventually gave answers to the disputed questions. The most contentious issues will be presented through the empirical processing of court cases related to the calculation of doctors' salaries, along with suggestions on how to organize this complex system more appropriately. The aim of the paper is to point out the wrong interpretations of legal regulations, the result of which are many years of court disputes that exhaust the judicial and financial capacity of the state. Finally, the authors present concluding considerations in relation to the research issue.

**Keywords:** *public services, salary system, Law on salaries in public services, court cases.*

## 1. UVOD

Javne službe dio su sustava javne uprave te obuhvaćaju brojne djelatnosti koje su od posebnog nacionalnog značaja te se obavljaju u općem (javnom) interesu radi zadovoljenja potreba građana. Još 2004. vodeći pravni stručnjaci ukazivali su da u sustavu hrvatske javne uprave postoji potreba za unapređenjem, slijedom čega su predlagali poduzimanje mjera za provedbu reforme, u smislu racionalizacije i moderniziranja javne službe, od socijalne skrbi i zdravstva do obrazovanja i znanosti.<sup>2</sup> Ustavnim odredbama propisano je „*da svaki građanin, pod jednakim uvjetima, može sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe*“.<sup>3</sup> Javni službenici<sup>4</sup> predstavljaju najrašireniju skupinu u kategoriji zaposlenih u javnoj upravi (Koprić, Marčetić, et al., 2014: 133).

Tematici plaća u javnim (ali i državnim)<sup>5</sup> službama, u određenom segmentu u znanstvenoj i stručnoj literaturi nije dano dovoljno pažnje, na što su i ranije upozoravali znanstvenici (Varabyova i Müller, 2016), unatoč činjenici da je plaća nužan, ali ne i dovoljan uvjet za radni učinak (Marchal i Kegels, 2008). Koprić, Marčetić, et al. (2014: 147) navode da je pravedno utvrđena plaća najbolja nagrada za izvršen posao, no ne i jedini mehanizam radne motivacije.

U načinu obračuna plaća u javnim službama, RH se može svrstati među države koje imaju razvijeno visoko centralizirano i koordinirano kolektivno pregovaranje u javnom sektoru (Bagić i suradnici, 2020). Na žalost, način obračuna plaća u javnom i državnom sektoru vrlo često rezultira masovnim sudskim sporovima (zdravstveni radnici, pravosudni policajci, carinici i sl.), što u konačnici zna biti vrlo tegotno za državni proračun.

Uži interes ovoga rada su način obračuna plaća liječnika u RH, s posebnim osvrtom na obračun prekovremenih sati. Naime, više od pet godina vođeni su brojni parnični postupci u cijeloj RH,

<sup>2</sup> Pripremni dokument ugrađen u „55 preporuka Nacionalnog vijeća za konkurentnost za povećanje konkurentnosti Hrvatske“ (Zagreb, 2004., <http://www.konkurentnost.hr/nvk>). Pravna država sukladna EU, Nacionalno vijeće za konkurentnost Preporuke za povećanje konkurentnosti, Igor Gliha, Pravni fakultet Zagreb (pravo vlasništva i intelektualnog vlasništva) Ivan Koprić, Pravni fakultet Zagreb (javna uprava) Deša Mlikotin Tomić, Ekonomski fakultet Zagreb (pravo tržišnog natjecanja) Ivan Šprajc, Pravni fakultet Zagreb (javne nabave) Alan Uzelac, Pravni fakultet Zagreb (pravosuđe).

<sup>3</sup> V. i čl. 44. Ustava Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

<sup>4</sup> Obuhvaća u širem smislu: a) državne službenike, b) službenike u jedinicama LPRS, c) službenike u javnim službama.

<sup>5</sup> Opaska autorica.

a sve zbog pogrešnog obračuna prekovremenog rada u zdravstvenom sustavu. Predmetni sporovi pokazali su svu apsurdnost načina obračuna plaća u javnim službama, konkretno plaća liječnika, ali i otvorili pitanje diskriminacije na osnovi obrazovanja. Stoga se nametnula sljedeća hipoteza: način obračuna prekovremenih sati liječnika u periodu od 01.12.2013. (kad se počeo primjenjivati KU, NN 143/13) do 31.03.2020. (kada je način obračuna usklađen sa sudskom praksom), vodi u diskriminaciju na osnovi obrazovanja. U radu se, nakon uvodnog dijela, ukratko i osnovno prikazuje pravni okvir u području plaća u javnim službama. Nadalje, ukazuje se na neka otvorena pitanja i nedoumice u praksi u pogledu načina tumačenja odredaba KU koji se odnosi na način obračuna plaća, a koja su dovela do više tisuća radnih sporova. Prikazuju se i analiziraju rezultati provedenog empirijskog istraživanja sudskih sporova zbog pogrešnog obračuna plaća u javnim službama, konkretno područje zdravstva u promatranom razdoblju. U završnom dijelu rada, daju se zaključna promišljanja.

## 2. UKRATKO O ZAKONODAVNOM OKVIRU U PODRUČJU PLAĆA U JAVNIM SLUŽBAMA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Marčetić, Vukojičić Tomić i Lopižić (2019) upozoravaju da RH ima neujednačen,<sup>6</sup> nedorečen, nedosljedan i netransparentan platni sustav u javnoj upravi, a koji se regulira mnogim zakonima, sekundarnim propisima i kolektivnim ugovorima. Time djeluje vrlo destimulativno na privlačenje i zadržavanje službenika, a što opet otvara put ka dodatnim nedostacima i slabostima u tome sustavu poput stručnosti, profesionalnosti, motivacije, kvalitete usluga te brojne druge. Upravo zbog tako široke regulative, riječ je o vrlo složenom sustavu, koji vodi do mnogih pravnih izazova u praksi. Ovi izazovi nisu otklonjeni ni uvođenjem centraliziranog sustava kroz koji se na jednom mjestu i na jednak način obračunavaju sve plaće u javnim službama.<sup>7</sup> Mnoštvo propisa i kolektivnih ugovora, izravan je rezultat nastojanja da se ovaj sustav uredi na jedinstven način radi poštivanja načela jednake plaće za jednak rad, ali i nagrađivanja zaslužnih te nastojanja da plaće prate gospodarska kretanja. Trenutno važeći način određivanja plaća u ovom sustavu uređen je Zakonom o plaćama u javnim službama<sup>8</sup> (dalje: ZPJS). Njime su propisane osnove za obračun plaća kroz nekoliko glavnih elemenata: a) osnovice za obračun plaća – koja bi trebala pratiti gospodarska kretanja, b) koeficijenata pojedinih radnih mjesta – kojima se utvrđuje odgovornost pojedinog radnog mjesta i c) dodataka – kojima se plaća uvećava po različitim kriterijima.<sup>9</sup> 2009. visina osnovice za obračun

---

<sup>6</sup> O problemima u sustavu plaća u javnim službama ukazuje se i kroz Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, Ministarstvo pravosuđa i uprave, ožujak 2022., str. 27.-28., <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022%202027.pdf>, pristupljeno: 5. 4.2023.

<sup>7</sup> Centralizirani obračun plaća (COP) je jedinstven, centraliziran, poslovno-informatički sustav za podršku upravljanja rashodima vezanim za troškove ljudskih resursa u javnom sektoru. *Ugovorom o pružanju usluga centraliziranog obračuna plaća i upravljanja ljudskim resursima od 25.10.2013., Vlada RH je Financijskoj agenciji povjerala poslove uspostave i podrške informatičkog sustava*, <https://www.fina.hr/centralizirani-obracun-placa>, pristupljeno: 5.4.2023.

<sup>8</sup> Zakon o plaćama u javnim službama NN 27/01, 39/09.

<sup>9</sup> Brojni dodaci na plaću koji se ugovaraju granskim kolektivnim ugovorima, gdje također ne postoji jedinstveni pristup, unatoč i pokušaju resornog ministarstva da 2017. to pitanje pokuša urediti Smjernicama za kolektivno

plaća zamrznuta je na onoj razini koja je bila 2008., te je na toj razini bila sve do 2017. Iz navedenog se može promišljati kako plaće nisu pratile gospodarska kretanja.

Ova okolnost se već godinama kompenzira sklapanjem kolektivnih ugovora i ugovaranjem raznih dodataka po različitim osnovama. Slijedom navedenog, mnogim radnicima u javnim službama velik udio u bruto plaći čine različiti dodaci. Osim onih uvećanja plaća koja su kao obvezna propisana Zakonom o radu<sup>10</sup> (dalje: ZR): „*Za otežane uvjete rada, prekovremeni i noćni rad te za rad nedjeljom, blagdanom ili nekim drugim danom za koji je zakonom određeno da se ne radi, radnik ima pravo na povećanu plaću.*“ – čl. 94., kolektivnim ugovorima predviđeni su i mnogi drugi dodaci kao npr. dodatak za vjernost poslodavcu, dodaci za znanstveni stupanj, dodaci za odgovornost, dodaci za smjenski rad itd. Najveći dio tih dodataka reguliran je Temeljnim kolektivnim ugovorom za službenike i namještenike u javnim službama<sup>11</sup> (dalje: TKU), no svaka javna služba ima i svoj granski kolektivni ugovor kroz koji su ugovoreni pojedini dodaci koji odražavaju specifičnost upravo te službe.

### 3. PLAĆE U JAVNIM SLUŽBAMA – OTVORENA PITANJA I IZAZOVI U PRAKSI

U pravnoj stečevini EU ne nalazimo jedinstven model pregovaranja i načina određivanja plaća u javnom sektoru. Naime, u pojedinim zemljama sindikati nemaju bitniju ulogu kod odlučivanja o plaćama (Mađarska, Poljska, Španjolska), dok u većini zemalja imaju jaku ili vodeću ulogu u području uređivanja plaća (skandinavske zemlje, Austrija, Belgija, Italija). Tradicionalni pristup određuje visinu plaće prema stupnju obrazovanja i godinama radnog staža. Moderniji pristup obračuna plaća temelji na radnom izvršenju (Marčetić, 2017).

Bagić ističe kako se u velikoj većini europskih zemalja materijalna prava i visina plaća i u javnom sektoru ugovora regulira kroz instrumente industrijskih odnosa, tj. kolektivnim pregovaranjem između sindikata i predstavnika države (Bagić i suradnici, 2020). Kolektivno pregovaranje u RH je razvijen mehanizam, a Vlada RH ima znatan utjecaj na plaće u javnim službama, budući je ovlaštena donositi uredbu o koeficijentu složenosti posla.<sup>12</sup> Marčetić (2017) ukazuje kako je motivacija, iako bitna u svim organizacijama, naročito važna u javnim organizacijama, pri tome posebno naglašavajući načelo pravednosti i poštenja. Upravo kako bi građani koji su zaposleni u javnim institucijama bili motivirani, iznimno je važno da su pravedno plaćeni. Način tumačenja propisa od strane poslodavaca, kao i javnopravnih tijela nadležnih za centralni obračun plaće u periodu od 01.12.2013. do 31.03.2020. vodio je do izravnog kršenja prava radnika da mu prekovremeni rad bude plaćen više od redovnog rada, a koje pravo je propisano Europskom socijalnom poveljom.<sup>13</sup>

pregovaranje. Više v. Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, op. cit. (bilj. 5), str. 28.

<sup>10</sup> Zakon o radu, NN 93/14, 127/17, 98/19, 151/22.

<sup>11</sup> Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama NN 56/22, 127/22.

<sup>12</sup> Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama (NN 25/13, 72/13, 151/13, 9/14, 40/14, 51/14, 77/14, 83/14, 87/14, 120/14, 147/14, 151/14, 11/15, 32/15, 38/15, 60/15, 83/15., 112/15, 122/15, 10/17, 39/17, 40/17, 74/17, 122/17, 9/18, 57/18, 59/19, 79/19, 119/19, 50/20, 128/20, 141/20, 17/21, 26/21, 78/21, 138/21, 9/22, 31/22, 72/22, 82/22, 99/22.

<sup>13</sup> Europska socijalna povelja, čl. 4., NN 15/02.

### 3.1. Definicija plaće

Plaća je definirana ZPJS-om kao umnožak koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta na koje je službenik i namještenik raspoređen i osnovice za izračun plaće, uvećan za 0,5% za svaku navršenu godinu radnog staža,<sup>14</sup> dok TKU tu definiciju nadograđuje i to na način da plaću iz ZPJS-a određuju kao osnovnu plaću, dakle samo jedan dio bruto plaće.<sup>15</sup>

### 3.2. Osnovna plaća, dodaci, uvećanja plaće

Osnovna plaća je osnova za izračun bruto plaće i ne predstavlja plaću u smislu odredbi ZR-a, već samo jedan njezin dio, a dobiva se sljedećom formulom: (Osnovica x koeficijent) + uvećanje po osnovi radnog staža = osnovna plaća. Iako se ovaj pojam čini jednostavnim, u praksi je bilo dvojbi oko njegove primjene.<sup>16</sup>

Prema odredbama ZPJS-a, o osnovici plaće se pregovara između sindikata javnih službi i Vlade RH za svaku kalendarsku godinu, koeficijent složenosti poslova određen je Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama<sup>17</sup> (dalje: Uredba), a uvećanje po osnovi radnog staža iznosi 0,5% za svaku punu godinu radnog staža koju je radnik do tada ostvario.

Nadalje, TKU u čl. 49. st. 6. propisuje da su dodaci na osnovnu plaću stimulacija, dodaci za posebne uvjete rada, položajni dodaci i uvećanja plaća. Iz odredaba TKU možemo zaključiti da je stimulacija dodatak za natprosječni rad, koja je moguća, ali ne i obvezna. Nadalje, ovaj dodatak se može ostvariti u najvišem iznosu od 3 plaće, ali se ne može isplaćivati kao stalni dodatak. Da bi uopće bilo moguće isplatiti stimulaciju potrebno je da radnik ispuni kriterije koje je Vlada RH prethodno propisala uredbom, a ovaj dodatak se može isplaćivati samo iz sredstava koja su prethodno osigurana u Državnom proračunu.<sup>18</sup> Visina dodataka za posebne

---

<sup>14</sup> Čl. 4. ZPJS.

<sup>15</sup> Čl. 49. TKU: „(1) Plaću zaposlenika čini osnovna plaća i dodaci na osnovnu plaću. (2) Osnovnu bruto plaću zaposlenika čini umnožak koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta na koje je raspoređen i osnovice za izračun plaće, uvećan za 0,5% za svaku navršenu godinu radnog staža, neovisno o tome radi li zaposlenik u punom ili nepunom radnom vremenu.“

<sup>16</sup> Kolektivni ugovori propisuju da se ovaj dodatak obračunava na osnovnu plaću. Pri tom je osnovna plaća definirana kao umnožak osnovice i koeficijenta, uvećano za 0,5% po godini radnog staža. No, takvim obračunom osnovne plaće dobiva se njezina vrijednost koja odgovara punoj satnici za redovno radno vrijeme. Kod prekovremenog rada potrebno je također utvrditi vrijednost osnovne plaće za svaki sat koji je odrađen prekovremeno. Pri tom treba imati na umu da *osnovna plaća* nije radnikova plaća, već samo osnova za njezin obračun, a plaća se dobiva dodavanjem dodataka na osnovu (osnovnu plaću). Zbog shvaćanja da se ovaj dodatak obračunava samo od vrijednosti osnovne plaće (i to osnovne plaće koja je obračunata za redovnu mjesečnu satnicu) najveći dio najveći dio javnih službi ovaj dodatak uopće ne obračunava u prekovremenom radu, pri čemu se propušta uočiti da za prekovremene sate radnik također ostvaruje pravo na osnovnu plaću (povrh osnovne plaće koja mu je već obračunata za redovnu satnicu), pa i na takvu osnovnu plaću također ostvaruje pravo na dodatke koji mu pripadaju, zajedno s dodatkom koji je predviđen za prekovremeni rad.

<sup>17</sup> Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama NN 25/13, 72/13, 151/13, 9/14, 40/14, 51/14, 77/14, 83/14, 87/14, 120/14, 147/14, 151/14, 11/15, 32/15, 38/15, 60/15, 83/15, 112/15, 122/15, 10/17, 39/17, 40/17, 74/17, 122/17, 9/18, 57/18, 59/19, 79/19, 119/19, 50/20, 128/20, 141/20, 17/21, 26/21., 78/21, 138/21, 9/22, 31/22, 72/22, 82/22, 99/22.

<sup>18</sup> Čl. 56. TKU.



uvjete rada propisana je granskim kolektivnim ugovorima, koji propisuju visinu ovog dodatka za sve poslove na kojima otežani uvjeti postoje.<sup>19</sup> Uvećanja plaća propisana su u odredbama čl. 52. TKU-a i u pravilu se obračunavaju od vrijednosti osnovne plaće i to samo za sate u kojima su ostvareni. Iznimka je samo dodatak za rad blagdanom, koji je jedini dodatak za kojega je izričito propisano da se obračunava na plaću, a ne na osnovnu plaću.

#### **4. REZULTATI EMPIRIJSKOG ISTRAŽIVANJA SUDSKIH SPOROVA ZBOG POGREŠNOG OBRAČUNA PLAĆA U ODABRANOJ JAVNOJ SLUŽBI – ZDRAVSTVU**

Iako je ZPJS na snazi već dvadeset drugu godinu, a kolektivnim ugovorima, koji su sklapani za to vrijeme, odredbe o plaćama su minimalno mijenjane. Povjerenstva za tumačenje kolektivnih ugovora<sup>20</sup> koja donose odluke u formi tumačenja, iznjedrili su stotine odluka kojima tumače odredbe o plaćama, između ostalih, i vezano za obračun prekovremenih sati u zdravstvu.<sup>21</sup> Unatoč tomu, općinski i županijski sudovi u RH, uključujući i Vrhovni sud RH koji je o pitanju obračuna plaća u javnim službama zauzeo pravno shvaćanje na sjednici Građanskog odjela,<sup>22</sup> naposljetku dali odgovore na sporna pitanja. Kako bi ukazali na potpuno pogrešan sustav obračuna plaća, tablično će se prikazati rezultati istraživanja kroz empirijsku analizu i obradu sudskih sporova odabranih općinskih sudova u RH (2015.-2021.), vođenih zbog pogrešnog obračuna prekovremenih sati u zdravstvu.<sup>23</sup> Tijekom vođenja sporova uočene su nezakonitosti i nelogičnosti obračuna, koji je trajao punih šest godina. Mišljenja smo da je upravo takav nezakonit i pravno nelogičan obračun vodio u neizravnu diskriminaciju na osnovi obrazovanja, a navedena tvrdnja je testirana empirijskim istraživanjem koje iznosimo detaljnije u nastavku rada.

<sup>19</sup> Npr. Kolektivni ugovor za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja propisuje uvećanje plaće po osnovi otežanih uvjeta rada za sve poslove koji u sustavu postoje, jer ukoliko neko od radnih mjesta nije posebno izdvojeno kao radno mjesto s posebnim uvjetima rada, onda se plaća radnika na tom radnom mjestu uvećava za 7% po ovoj osnovi (ostala radna mjesta i poslovi I., II., III. i IV. vrste).

<sup>20</sup> Povjerenstvo za tumačenje kolektivnog ugovora imenovano je temeljem KU-a iz 2013. Daje obvezujuća tumačenja odredbi KU, prate izvršavanje KU, izvještava obje ugovorne strane o kršenju KU te i druge. Rokovi za tumačenje KU su 30 i 60 dana (neutralni stručnjak). O osnivanju, ovlastima te načinu rada Povjerenstva više v. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012\\_12\\_141\\_3004.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_12_141_3004.html), <https://sszssh.hr/kolektivni-ugovor/javne-sluzbe/>, pristupljeno: 4.4.2023.

<sup>21</sup> Zaključak sa 15. sjednice Povjerenstva, <https://zdravstvo.gov.hr/djelokrug-1297/kutak-za-djelatnike-u-zdravstvu/kolektivni-ugovor-1266/zakljucci-povjerenstva/stari-zakljucci-povjerenstva/4846>, pristupljeno 4.4.2023.

<sup>22</sup> Pravno shvaćanje zauzeto na sjednici Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske (8/19) održane 9. prosinca 2019.: „Zdravstveni radnici za vrijeme važenja Kolektivnog ugovora za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja (*“Narodne novine” broj 143/13 i 96/15, dalje: KU*) koji u redovnom radu imaju pravo na uvećanje plaće za posebne uvjete rada iz čl. 57. KU i pravo na uvećanje plaće za iznimnu odgovornost za život i zdravlje ljudi iz čl. 59. KU, imaju pravo na te dodatke (kumulativno) i za sate ostvarene u prekovremenom radu.“, [https://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/PravnaShvacanja-Zakljucci/GO-pravnashvacanja/VSRH\\_GO\\_2019\\_Su-IV-56-2019-18\\_2019-12-09\\_sjed08a.pdf](https://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/PravnaShvacanja-Zakljucci/GO-pravnashvacanja/VSRH_GO_2019_Su-IV-56-2019-18_2019-12-09_sjed08a.pdf), pristupljeno 4.4.2023.

<sup>23</sup> Pogrešan obračun prekovremenih sati u zdravstvu vršen je od 01.12.2013. (kad se počeo primjenjivati KU NN 143/13) do 31.03.2020., kada je ispravljen obračun u Centralnom obračunu plaća.

Istraživanje je provedeno na prigodnom uzorku liječnika u RH, koji su u razdoblju od 2015. do 2021. vodili parnične postupka protiv poslodavaca.<sup>24</sup> Datum podnošenja tužbe bio je u razdoblju od 2. travnja 2015. do 23. ožujka 2021., dok je datum pravomoćnosti odluke bio u razdoblju od 18. travnja 2017. do 6. svibnja 2022. U trenutku podnošenja tužbe, 123 liječnika (92,5%) imalo je specijalizaciju, dok je 10 (7,5%) bilo bez specijalizacije, pri čemu je 68 (51,1%) imalo užu specijalizaciju, dok 65 (48,9%) nije imalo završenu užu specijalizaciju. U daljnjim analizama primijenjen je statistički program IBM SPSS 24.0. Kako bi prikazali razlike u stvarnom prihodu ostvarenom prema satu rada u prekovremenom, u odnosu na prihode koji si trebali biti ostvareni prema satu radu u prekovremenom prema Kolektivnom ugovoru za obračun i isplatu plaća za prekovremeni rad, izračunati su zavisni t-testovi za svaku kategoriju liječnika. Svim liječnicima prilikom isplate uvećanja za prekovremeni rad, istovremeno isključuju isplata svih drugih dodataka po osnovi posebnih uvjeta rada, odgovornosti i akademskog stupnja.

a) *liječnici specijalizanti*

Cijena sata rada u prekovremenom radu koju su liječnici specijalizanti primili, izračunata je prema sljedećoj formuli:

- cijena sata prema obračunu poslodavca= (osnovica x koeficijent složenosti poslova s kojim se radniku obračunava plaća u prekovremenom radu + % staža)/broj mjesečnih sati rada + ukupni % uvećanja za prekovremeni rad.<sup>25</sup>
- cijena sata prema kolektivnom ugovoru = (osnovica x koeficijent složenosti poslova s kojim se radniku obračunava plaća u prekovremenom radu + % staža)/broj mjesečnih sati rada + ukupni % uvećanja za prekovremeni rad definirani kolektivnim ugovorom.<sup>26</sup>

Iz navedenih formula, jasno je vidljivo da do razlike dolazi zbog različitog obračuna dodataka na plaću u prekovremenom radu.

U tablici 1. su prikazani rezultati za 10 liječnika specijalizanata koji čine dio uzorka istraživanja. Prosječno su imali M=5,7 godina radnog staža. Stvarno ukupno uvećanje za prekovremeni rad iznosilo je 50%, dok je prema kolektivnom ugovoru to uvećanje trebalo iznositi 78%. Posljedično je prosječna cijena sata rada u prekovremenom radu iznosila 75,18 kn, dok je prema kolektivnom ugovoru trebala iznositi 89,18 kn.

U tablici 2. prikazani su rezultati zavisnog t-testa koji pokazuju *statističku značajnu razliku* između ostvarene cijene sata u prekovremenom radu u odnosu na cijenu sata u prekovremenom radu prema kolektivnom ugovoru ( $t=-518,175$ ,  $p=0,000$ ), pri čemu su u prosjeku liječnici na gubitku u iznosu od 14,03 kn po satu.

<sup>24</sup> Radi ograničenog opsega rada, prikazuje se manji dio sveobuhvatnog istraživanja provedenog na uzorku od 133 pravomoćne presude donesene u radnim sporovima na općinskim sudovima u Osijeku, Rijeci, Splitu, Zagrebu, Sisku, Požezi i Virovitici, a radi sumnje na potencijalnu diskriminaciju na osnovu obrazovanja.

<sup>25</sup>  $5108,84 * 1,659 + (5108,84 * 1,659) * ((\text{godine staža} / 2) / 100)) / 174 + (5108,84 * 1,659 + (5108,84 * 1,659) * ((\text{staž} / 2) / 100)) / 174) * (50 / 100)$ .

<sup>26</sup>  $5108,84 * 1,659 + (5108,84 * 1,659) * ((\text{godine staža} / 2) / 100)) / 174 + (5108,84 * 1,659 + (5108,84 * 1,659) * ((\text{staž} / 2) / 100)) / 174) * (\text{uvećanje prema kolektivnom ugovoru} / 100)$ .

Tablica 1. Deskriptivni pokazatelji za liječnike specijalizante

Pokazatelji	N	Min	Max	M	SD
broj godina radnog staža u godini podnošenja tužbe	10	4,00	8,00	5,70	1,25
stvarna ukupna uvećanja za prekovremeni rad (%)	10	50,00	50,00	50,00	0,00
ukupna uvećanja za prekovremeni rad (prema kolektivnom ugovoru)	10	78,00	78,00	78,00	0,00
cijena sata u prekovremenom radu	10	74,53	75,99	75,18	0,46
cijena sata u prekovremenom radu prema kolektivnom ugovoru	10	88,44	90,17	89,18	0,54

Izvor: obrada autorica rada

Tablica 2. Prikaz rezultata zavisnog t-testa

Pokazatelji	Prosječna razlika u cijeni sata rada	Standardna devijacija prosječne razlike	95% interval pouzdanosti razlike u aritmetičkoj sredini		t-test	Stupnjevi slobode	Statistička značajnost (p)
			Donja granica	Gornja granica			
stvarna cijena sata u prekovremenom radu u odnosu na cijenu sata u prekovremenom radu prema kolektivnom ugovoru	-14,028	0,086	-14,089	-13,967	-518,175	9	0,000

Izvor: obrada autorica rada

## b) liječnici specijalisti

Cijena sata rada u prekovremenom radu koju su liječnici specijalisti primili izračunata je prema sljedećoj formuli:

- cijena sata prema obračunu poslodavca = (osnovica x koeficijent složenosti poslova s kojim se radniku obračunava plaća u prekovremenom radu + % staža)/broj mjesečnih sati rada + ukupni % uvećanja za prekovremeni rad.<sup>27</sup>
- cijena sata prema kolektivnom ugovoru = (osnovica x koeficijent složenosti poslova s kojim se radniku obračunava plaća u prekovremenom radu + % staža)/broj mjesečnih sati rada + ukupni % uvećanja za prekovremeni rad definirani kolektivnim ugovorom.<sup>28</sup> Iz navedenih formula, jasno je vidljivo da do razlike dolazi zbog različitog obračuna dodatka na plaću u prekovremenom radu.

U tablici 3. su prikazani rezultati za 28 liječnika specijalista koji čine dio uzorka istraživanja. Prosječno su imali M=14,3 godina radnog staža. Stvarno ukupno uvećanje za prekovremeni rad

<sup>27</sup>  $5108,84 * 2,027 + (5108,84 * 2,027) * ((\text{godine staža} / 2) / 100) / 174 + (5108,84 * 2,027 + (5108,84 * 2,027) * (\text{staž} / 2) / 100) / 174 * (50 / 100)$

<sup>28</sup>  $5108,84 * 2,027 + (5108,84 * 2,027) * ((\text{godine staža} / 2) / 100) / 174 + (5108,84 * 2,027 + (5108,84 * 2,027) * (\text{staž} / 2) / 100) / 174 * (\text{uvećanje prema kolektivnom ugovoru} / 100)$ .

iznosilo je 50%, dok je prema kolektivnom ugovoru to uvećanje trebalo iznositi 85%. Posljedično je prosječna cijena sata rada u prekovremenom radu iznosila 95,65 kn dok je prema kolektivnom ugovoru trebala iznositi 117,99 kn.

U tablici 4. prikazani su rezultati zavisnog t-testa koji pokazuju *statističku značajnu razliku* između ostvarene cijene sata u prekovremenom radu u odnosu na cijenu sata u prekovremenom radu prema kolektivnom ugovoru ( $t=-50,334$ ,  $p=0,000$ ), pri čemu su u prosjeku liječnici na gubitku u iznosu od 22,34 kn po satu.

Tablica 3. Deskriptivni pokazatelji za liječnike specijaliste

Pokazatelji	N	Min	Max	M	SD
broj godina radnog staža u godini podnošenja tužbe	28	6,00	40,00	14,29	8,52
stvarna ukupna uvećanja za prekovremeni rad (%)	28	50,00	50,00	50,00	0,00
ukupna uvećanja za prekovremeni rad (prema kolektivnom ugovoru)	28	78,00	87,00	85,07	3,76
cijena sata u prekovremenom radu	28	91,94	107,13	95,65	3,80
cijena sata u prekovremenom radu prema kolektivnom ugovoru	28	110,17	127,12	117,99	4,64

Izvor: obrada autorica rada

Tablica 4. Prikaz rezultata zavisnog t-testa

Pokazatelji	Prosječna razlika u cijeni sata rada	Standardna devijacija prosječne razlike	95% interval pouzdanosti razlike u aritmetičkoj sredini		t-test	Stupnjevi slobode	Statistička značajnost (p)
			Donja granica	Gornja granica			
stvarna cijena sata u prekovremenom radu u odnosu na cijenu sata u prekovremenom radu prema kolektivnom ugovoru	-22,339	2,348	-23,249	-21,429	-50,334	27	0,000

Izvor: obrada autorica rada

## c) liječnici subspecijalisti

Cijena sata rada u prekovremenom radu koju su liječnici subspecijalisti primili izračunata je prema sljedećoj formuli:

- cijena sata po obračunu poslodavca = (osnovica x koeficijent složenosti poslova s kojim se radniku obračunava plaća u prekovremenom radu + % staža)/broj mjesečnih sati rada + ukupni % uvećanja za prekovremeni rad.<sup>29</sup>
- cijena sata prema kolektivnom ugovoru = (osnovica x koeficijent složenosti poslova s kojim se radniku obračunava plaća u prekovremenom radu + % staža)/broj mjesečnih sati rada + ukupni % uvećanja za prekovremeni rad definirani kolektivnim ugovorom.<sup>30</sup> Iz navedenih formula, jasno je vidljivo da do razlike dolazi zbog različitog obračuna dodatka na plaću u prekovremenom radu.

U tablici 5. su prikazani rezultati za 28 liječnika subspecijalista koji čine dio uzorka istraživanja. Prosječno su imali M=18,1 godina radnog staža. Stvarno ukupno uvećanje za prekovremeni rad iznosilo je 50%, dok je prema kolektivnom ugovoru to uvećanje trebalo iznositi 86,04%. Posljedično je prosječna cijena sata rada u prekovremenom radu iznosila 97,34 kn dok je prema kolektivnom ugovoru trebala iznositi 120,67 kn.

U tablici 6. prikazani su rezultati zavisnog t-testa koji pokazuju *statističku značajnu razliku* između ostvarene cijene sata u prekovremenom radu u odnosu na cijenu sata u prekovremenom radu prema kolektivnom ugovoru ( $t=-86,236$ ,  $p=0,000$ ), pri čemu su u prosjeku liječnici na gubitku u iznosu od 23,34 kn po satu.

Tablica 5. Deskriptivni pokazatelji za liječnike subspecijaliste

Pokazatelji	N	Min	Max	M	SD
broj godina radnog staža u godini podnošenja tužbe	28	8,00	38,00	18,07	8,02
stvarna ukupna uvećanja za prekovremeni rad (%)	28	50,00	50,00	50,00	0,00
ukupna uvećanja za prekovremeni rad (prema kolektivnom ugovoru)	28	78,00	87,00	86,0357	2,83
cijena sata u prekovremenom radu	28	92,84	106,23	97,34	3,58
cijena sata u prekovremenom radu prema kolektivnom ugovoru	28	115,74	126,32	120,67	3,22

Izvor: obrada autorica rada

<sup>29</sup>  $5108,84 * 2,027 + (5108,84 * 2,027) * ((\text{godine staža} / 2) / 100) / 174 + (5108,84 * 2,027 + (5108,84 * 2,027) * (\text{staž} / 2) / 100) / 174 * (50/100)$ .

<sup>30</sup>  $(5108,84 * 2,027 + (5108,84 * 2,027) * ((\text{godine staža} / 2) / 100) / 174 + (5108,84 * 2,027 + (5108,84 * 2,027) * (\text{staž} / 2) / 100) / 174) * (\text{uvećanje prema kolektivnom ugovoru} / 100)$ .

Tablica 6. Prikaz rezultata zavisnog t-testa

Pokazatelji	Prosječna razlika u cijeni sata rada	Standardna devijacija prosječne razlike	95% interval pouzdanosti razlike u aritmetičkoj sredini		t-test	Stupnjevi slobode	Statistička značajnost (p)
			Donja granica	Gornja granica			
stvarna cijena sata u prekovremenom radu u odnosu na cijenu sata u prekovremenom radu prema kolektivnom ugovoru	-23,336	1,432	-23,891	-22,780	-86,236	27	0,000

Izvor: obrada autorica rada

Rezultati provedenog istraživanja ukazuju kako praksa tumačenja Kolektivnog ugovora za obračun i isplatu plaća za prekovremeni rad, onako kako su to tumačili poslodavci i javnopravna državna tijela nadležna za obračun plaća u spornom periodu nepovoljno tretira stručno obrazovanje liječnike, što ukazuje na diskriminaciju na osnovi obrazovanja. Dakle, uvećanje plaće u prekovremenom radu izraženije je kod liječnika bez specijalizacije, dok je kod liječnika s užom specijalizacijom uvećanje plaće kod prekovremenog rada znatno manje.

## 5. ZAKLJUČAK

Sustav obračuna plaća u javnim službama u RH uređen je velikim brojem zakona, podzakonskih propisa i kolektivnih ugovora, te iznimno velikim brojem zaključaka Povjerenstava za tumačenje kolektivnih ugovora, što je oživotvorilo sintagmu „od šume ne vidjeti drvo“. Nerazumijevanje ove materije od strane nadležnih tijela dovelo je do više tisuća sudskih sporova diljem RH, koji su nakon 5 godina okončani u korist zdravstvenih radnika, uz velike sudske troškove. U međuvremenu, došlo je i do vala iseljavanja zdravstvenih radnika, a što je djelomično potaknuto i činjenicom da su oštećeni kod obračuna i isplate plaća.

Iz provedenog istraživanja razvidno je da je pogrešan obračun prekovremenih sati liječnicima vodio u neizravnu diskriminaciju na osnovi obrazovanja. Konkretno, što su liječnici imali veći stupanj obrazovanja (specijalistički i subspecijalistički ispit), to su više bili oštećeni kod obračuna prekovremenog rada. Tako su specijalizanti kod obračuna bili na gubitku za iznos od 14,03 kn po satu prekovremenog rada, specijalisti za iznos od 22,34 kn, dok su liječnici sa užom specijalizacijom bili na gubitku za iznos od 23,34 kn po satu prekovremenog rada. Već ova činjenica ukazuje da tumačenje propisa, onako kako je to činio poslodavac, nije bilo pravno utemeljeno. Također, jasno je, a na što stručna javnost ukazuje dugi niz godina, da način obračuna plaća u javnim službama nije prihvatljiv, te je isti nužno što je moguće prije mijenjati kako bi se upravo otklonilo niz nedoumica te određenih problema (dio istaknutih i u ovome radu kroz provedeno istraživanje) u praksi. Upravo aktualna najavljena reforma sustava plaća

u javnim i državnim službama do kraja 2023.,<sup>31</sup> daje nadu da će novim uređenjem (hibridni pristup radnom mjestu („*smart working*“) plaća u području javnog sektora postići veća pravednost i transparentnost. Stoga ostaje vidjeti kako će, nadamo se uskoro, naš zakonodavac normativno urediti navedenu problematiku u analiziranom području.

## LITERATURA

### *Knjige:*

1. Bagić, D.; Krofflin, M., Matković; T., Mačkić, V. (2020) Odnos plaća u javnom i privatnom sektoru u Hrvatskoj, Zagreb: Matica hrvatskih sindikata
2. Koprić, I.; Marčetić, G.; Musa, A.; Đulabić, V.; Lalić Novak, G. (2014) Upravna znanost, Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije

### *Znanstveni radovi:*

1. Marchal B.; Kegels G. (2008) „Focusing on the software of managing health workers: what can we learn from high commitment management practices?“, *Int J Health Plann Manage*, No. 4., Vol. 23., str. 299.-311.
2. Marčetić, G., (2017) „Plaće temeljene na radu – motivacija ili frustracija za javne službenike?“, U: Arbutina, H.; Rogić Lugarić, T. (ur.) „Spomenica profesoru dr. sc. Juri Šimoviću“, Zagreb: Biblioteka Suvremena javna uprava, str. 397.-420.
3. Marčetić, G., Vukojičić Tomić, T., Lopižić, I. (2019) „Prijedlozi za unaprjeđenje upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi Republike Hrvatske“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, god. 19, prilog uz br. 2; str. 15.-27.
4. Varabyova, Y.; Müller, J. M. (2016) „The efficiency of health care production in OECD countries: A systematic review and meta-analysis of cross-country comparisons“, *Health Policy*, No. 3., Vol. 120., str. 252.–263.

### *Pravni izvori:*

1. Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
2. Zakon o potvrđivanju Europske socijalne povelje, Dodatnog protokola Europskoj socijalnoj povelji, Protokola o izmjenama Europske socijalne povelje i Dodatnog protokola Europskoj socijalnoj povelji kojom se uspostavlja sustav kolektivnih žalbi, NN 15/02
3. Zakon o plaćama u javnim službama, NN 27/01, 39/09
4. Zakon o radu, NN 93/14, 127/17, 98/19, 151/22
5. Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama, NN 56/22, 127/22
6. Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama, NN 25/13, 72/13, 151/13, 9/14, 40/14, 51/14, 77/14, 83/14, 87/14, 120/14, 147/14, 151/14, 11/15, 32/15, 38/15, 60/15, 83/15., 112/15, 122/15, 10/17, 39/17, 40/17, 74/17, 122/17,

<sup>31</sup> Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, op. cit. (bilj. 5), str. 48. V. i C2.2. R 2., više v. Nacionalni plan otpornosti i oporavka 2021.-2026., Vlada RH, srpanj 2021., str. 518.-521., <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%2C%20srpanj%202021..pdf?vel=13435491>, pristupljeno: 5.4.2023.

9/18, 57/18, 59/19, 79/19, 119/19, 50/20, 128/20, 141/20, 17/21, 26/21, 78/21, 138/21, 9/22, 31/22, 72/22, 82/22, 99/22

*Strateški dokumenti:*

1. Nacionalni plan otpornosti i oporavka 2021.-2026., Vlada RH, srpanj 2021., str. 1.-1266., <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%2C%20srpanj%202021..pdf?vel=13435491>
2. Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, Ministarstvo pravosuđa i uprave, ožujak 2022., str. 1.-69., <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022%202027.pdf>

*Sudska praksa:*

1. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-569/15
2. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-449/18
3. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-460/18
4. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-462/18
5. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-458/18
6. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-65/19
7. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-40/19
8. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-228/20
9. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-226/20
10. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-344/18
11. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-505/20
12. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-506/20
13. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-227/20
14. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-38/19
15. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-193/19
16. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-4669/18
17. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-71/19
18. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-66/19
19. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-3394/19
20. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-44/18
21. Presuda Općinskog suda u Rijeci, broj: Pr-144/20
22. Presuda Općinskog suda u Rijeci, broj: Pr-235/18
23. Presuda Općinskog suda u Rijeci, broj: Pr-67/18
24. Presuda Općinskog suda u Rijeci, broj: Pr-207/18
25. Presuda Općinskog suda u Rijeci, broj: Pr-334/18
26. Presuda Općinskog suda u Rijeci, broj: Pr-498/18
27. Presuda Općinskog suda u Rijeci, broj: Pr-9/19
28. Presuda Općinskog suda u Rijeci, broj: Pr-222/20
29. Presuda Općinskog suda u Rijeci, broj: Pr-468/19
30. Presuda Općinskog suda u Rijeci, broj: Pr-67/18
31. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-5589/18



32. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-116/19
33. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-7431/21
34. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-5586/18
35. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-6395/20
36. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-119/19
37. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-2678/18
38. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-4631/18
39. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-2842/18
40. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-4896/18
41. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-2827/18
42. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-3535/18
43. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-3552/18
44. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-3567/18
45. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-2620/19
46. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-2619/19
47. Presuda Općinskog suda u Splitu, broj: Pr-976/18
48. Presuda Općinskog suda u Splitu, broj: Pr-1046/18
49. Presuda Općinskog suda u Splitu, broj: Pr-65/19
50. Presuda Općinskog suda u Splitu, broj: Pr-972/18
51. Presuda Općinskog suda u Splitu, broj: Pr-963/18
52. Presuda Općinskog suda u Splitu, broj: Pr-67/18
53. Presuda Općinskog suda u Splitu, broj: Pr-68/19
54. Presuda Općinskog suda u Splitu, broj: Pr-974/18
55. Presuda Općinskog suda u Splitu, broj: Pr-92/19
56. Presuda Općinskog suda u Splitu, broj: Pr-93/19
57. Presuda Općinskog suda u Splitu, broj: Pr-966/18
58. Presuda Općinskog suda u Splitu, broj: Pr-964/18
59. Presuda Općinskog suda u Splitu, broj: Pr-973/18
60. Presuda Općinskog suda u Splitu, broj: Pr-842/20
61. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-197/19
62. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-198/19
63. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-3256/18
64. Presuda Općinskog suda u Sisku, broj: Pr-82/20
65. Presuda Općinskog suda u Sisku, broj: Pr-60/19
66. Presuda Općinskog suda u Sisku, broj: Pr-51/19
67. Presuda Općinskog suda u Sisku, broj: Pr-86/19
68. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-693/15
69. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-796/15
70. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-157/20
71. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-241/17
72. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-478/17
73. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-884/15
74. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-254/17
75. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-393/17

76. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-738/15
77. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-388/17
78. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-64/19
79. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-3251/21
80. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-387/17
81. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-464/17
82. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-392/17
83. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-385/17
84. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-245/17
85. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-198/18
86. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-325/18
87. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-136/20
88. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-366/18
89. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-25/19
90. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-93/20
91. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-161/20
92. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-158/20
93. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-139/20
94. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-390/17
95. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-219/20
96. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-26/19
97. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-27/19
98. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-285/19
99. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-451/18
100. Presuda Općinskog suda u Osijeku, broj: Pr-450/18
101. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-67/19
102. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-73/19
103. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-3906/18
104. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-68/19
105. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-879/19
106. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-4894/18
107. Presuda Općinskog suda u Rijeci, broj: Pr-410/18
108. Presuda Općinskog suda u Rijeci, broj: Pr-294/18
109. Presuda Općinskog suda u Rijeci, broj: Pr-293/18
110. Presuda Općinskog suda u Rijeci, broj: Pr-335/18
111. Presuda Općinskog suda u Rijeci, broj: Pr-332/18
112. Presuda Općinskog suda u Rijeci, broj: Pr-467/19
113. Presuda Općinskog suda u Rijeci, broj: Pr-354/17
114. Presuda Općinskog suda u Rijeci, broj: Pr-205/18
115. Presuda Općinskog suda u Rijeci, broj: Pr-331/18
116. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-2685/18
117. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-811/20
118. Presuda Općinskog radnog suda u Zagrebu, broj: Pr-2622/19
119. Presuda Općinskog suda u Splitu, broj: Pr-153/19

120. Presuda Općinskog suda u Splitu, broj: Pr-73/19
121. Presuda Općinskog suda u Splitu, broj: Pr-968/18
122. Presuda Općinskog suda u Splitu, broj: Pr-347/19
123. Presuda Općinskog suda u Splitu, broj: Pr-76/19
124. Presuda Općinskog suda u Splitu, broj: Pr-971/18
125. Presuda Općinskog suda u Virovitici, broj: Pr-19/18
126. Presuda Općinskog suda u Sisku, broj: Pr-62/19
127. Presuda Općinskog suda u Sisku, broj: Pr-123/18
128. Presuda Općinskog suda u Sisku, broj: Pr-124/18
129. Presuda Općinskog suda u Sisku, broj: Pr-12/18
130. Presuda Općinskog suda u Sisku, broj: Pr-57/19
131. Presuda Općinskog suda u Požegi, broj: Pr-127/19
132. Presuda Općinskog suda u Sisku, broj: Pr-254/18
133. Presuda Općinskog suda u Sisku, broj: Pr-252/18

*Web izvori:*

1. <https://zdravstvo.gov.hr/djelokrug-1297/kutak-za-djelatnike-u-zdravstvu/kolektivni-ugovor-1266/zakljucci-povjerenstva/stari-zakljucci-povjerenstva/4846>, pristupljeno 4. 4. 2023.
2. [https://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/PravnaShvacanja-Zakljucci/GO-pravnashvacanja/VSRH\\_GO\\_2019\\_Su-IV-56-2019-18\\_2019-12-09\\_sjed08a.pdf](https://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/PravnaShvacanja-Zakljucci/GO-pravnashvacanja/VSRH_GO_2019_Su-IV-56-2019-18_2019-12-09_sjed08a.pdf), pristupljeno 4.4.2023.
3. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012\\_12\\_141\\_3004.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_12_141_3004.html), pristupljeno: 4.4.2023.
4. <https://sszssh.hr/kolektivni-ugovor/javne-sluzbe/>, pristupljeno: 4.4.2023.
5. <https://www.fina.hr/centralizirani-obracun-placa>, pristupljeno: 5.4.2023.

**UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ODLUKA O ŽIVOTNOJ SREDINI:  
INTERAKCIJA IZMEĐU ARHUSKE KONVENCIJE I PRAVA EU**

**PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL DECISION MAKING:  
INTERACTION BETWEEN AARHUS CONVENTION AND EU LAW**

**prof. dr Marijana Mladenov**

Faculty of Law for Commerce and Judiciary in Novi Sad

e-mail: [alavuk@pravni-fakultet.edu.rs](mailto:alavuk@pravni-fakultet.edu.rs)

**prof. dr Sanja Škorić**

Faculty of Law for Commerce and Judiciary in Novi Sad

e-mail: [sanja@pravni-fakultet.edu.rs](mailto:sanja@pravni-fakultet.edu.rs)

**Sažetak**

Arhuska konvencija, jedan od najznačajnijih međunarodnih ugovora u oblasti ekoloških ljudskih prava, u okviru drugog stuba uspostavlja standarde u vezi sa učešćem javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini. Za inicijative koje imaju uticaj na životnu sredinu, kao i politike i programe koji se odnose na životnu sredinu, organi vlasti moraju omogućiti značajno učešće javnosti i ekoloških organizacija. EU i njenih 27 država članica su sve članice Arhuske konvencije i stoga su u obavezi da implementiraju odredbe navedenog ugovora. U svetlu navedenog, osnovni predmet istraživanja se odnosi na analizu Arhuskog režima i njegove interakcije sa pravom Evropske unije o važnim pitanjima koja se tiču primene drugog stuba Arhuske konvencije. Osnovni cilj članka je da se identifikuju izazovi u vezi sa učešćem javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini u okviru međunarodnih foruma, nakon čega sledi razmatranje mogućih rešenja u tom pogledu.

**Ključne riječi:** *učešće javnosti, životna sredina, Arhuska konvencija, pravo EU.*

**Abstract**

The Aarhus Convention, a benchmark in the field of environmental rights, within the second pillar establishes standards regarding public participation in environmental decision-making. For initiatives that have an impact on the environment as well as policies and programs related to the environment, public authorities must allow for meaningful participation from the public and environmental organizations. The EU and its 27 Member States are all Parties to the Aarhus Convention and therefore are obliged to implement Convention's provisions. In light of the above, the main research question is referring to the analysis of the Aarhus regime and its interaction with European Union Law on important questions concerning the implementation of the second pillar of the Aarhus Convention. The main goal of the article is to identify challenges regarding public participation in environmental decision-making within the framework of international forums followed by the consideration of possible solutions in this respect.

**Keywords:** *public participation, environment, Aarhus Convention, EU Law.*

## 1. INTRODUCTION

Protection of the environment is a complex task for society, requiring interaction between different stakeholders. Environmental pollution and climate change are not related to national borders (Mladenov et al, 2022). Therefore international environmental regulations and European environmental policy and legislation are becoming increasingly important (Gongeta et al, 2020). As a significant means of improving environmental protection and environmental governance, public participation in decision-making has become extensively acknowledged under international environmental law (Sharman, 2023).

Public participation in environmental governance significantly impacts the quality of the resulting decisions and the credibility of the decision-making process (Počuča et al. 2018). The Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters (hereinafter: Aarhus Convention), a benchmark in the field of environmental rights, within the second pillar establishes standards regarding public participation in environmental decision-making. For initiatives that have an impact on the environment as well as policies and programs related to the environment, public authorities must allow for meaningful participation from the public and environmental organizations.

The European Union and its 27 Member States are all Parties to the Aarhus Convention. Therefore, EU institutions like the European Parliament and Council are also subject to the Aarhus Convention's rules in addition to the EU's 27 member states (Medović et al, 2021). The standards of the Aarhus Convention are implemented by the Union through the EU Treaties, a stand-alone regulation known as the "Aarhus Regulation", and other legal measures.

In light of the above, the main research question is referring to the analysis of the Aarhus regime and its interaction with European Union Law on important questions concerning the implementation of the second pillar of the Aarhus Convention. The main goal of the article is to identify challenges regarding public participation in environmental decision-making within the framework of international forums followed by the consideration of possible solutions in this respect.

## 2. NATURE AND SCOPE OF THE OBLIGATION IN ACCORDANCE WITH THE SECOND PILLAR OF THE AARHUS CONVENTION

The Aarhus Convention is an international treaty adopted in 1998 within the framework of the UN Economic Commission for Europe (UNECE) that establishes a rights-based approach to environmental protection and focuses on interactions between authorities and the public (Škorić, 2018). The Aarhus Convention includes three pillars: access to environmental information, public participation in environmental decision-making, and access to justice in environmental matters. All three pillars represent the dynamic research area revolving around different doctrinal approaches regarding environmental democracy, environmental rights and environmental stewardship (Barrit, 2019).

Public participation standards in environmental decision-making are envisaged in the second pillar through four separate legal regimes included in three articles. The most comprehensive regime of public participation is established in Article 6 regarding public participation in

decision-making on specific activities. The scope of the implementation of this article is introduced in a twofold way. First, each party shall apply standards provided by Article 6 to “decision on whether to permit proposed activities listed in Annex I” as well as, in accordance with the national law, to “decisions on proposed activities not listed in Annex I which may have a significant effect on the environment” (Aarhus Convention, 1998, Article 6). Regarding the legal obligations, the term ‘shall’ which is used in Article 6 clearly indicates the binding nature of the obligation. However, the second part of Article 6 is mostly depending on the determination of each party and the scope of discretion granted in this respect to parties, which could result in different interpretations.

Moreover, Article 7 covers public participation regarding plans, programmes and policies related to the environment introducing two different legal regimes. The first one concerning the plans and programs provides detailed standards and binding nature obligations, while the second establishes a legal scheme for policies within the framework of soft law obligation.<sup>1</sup>

In addition, Article 8 guidelines for the preparation of “executive regulations and/or generally applicable legally binding normative instruments” (Aarhus Convention, 1998, Article 8). Even though the nature of the obligation included in this article is similar to the one referring to policies and therefore designed in quite a weak form, it is much more elaborated in terms of providing certain procedural issues (Jendroska, 2011).

As a whole, the public participation system is supported by Article 9(2) which is designed to provide access to justice to ensure the integrity of the standards of the second pillar. Article 9(2)(b) states that the Convention Parties should ensure access to a review procedure “to challenge the substantive and procedural legality of any decision, act or omission subject to the provisions of Article 6 and, where so provided for under national law . . . of other relevant provisions of this Convention” (Aarhus Convention, 1998, Article 9(2)). Therefore, decisions on “specific activities” covered by Annex I or in cases where the Parties themselves decide that there is a “significant effect on the environment” as defined in Article 6(1)(b) are subject to an appeal in accordance with the Convention. The phrasing in Article 9(2), nonetheless, restricts its use to Parties with “a sufficient interest” or to “maintaining impairment of a right, where the administrative procedural law of a Party requires this as a precondition” (Aarhus Convention, 1998, Article 9(2)). According to the provisions of the Convention, “sufficient interest” and “maintaining impairment of a right” must be specified by the Parties “in accordance with the requirements of national law and consistently with the objective of giving the public concerned wide access to justice within the scope of this Convention” (Aarhus Convention, 1998, Article 9(2)). Here, the wording consolidates the purpose of broad access to justice with deference to the procedural laws of the signatories. It appears that this is a compromise between the principle of wide access to justice and the Convention’s broad appeal via deference to signatory procedures (Toth, 2010). In accordance with applicable national legislation, Article 9(2) also recognizes the Parties’ right to demand that “administrative review procedures” be exhausted before “judicial review procedures” are invoked (Aarhus Convention, 1998, Article 9(2)).

---

<sup>1</sup> The Aarhus Convention requires that “To the extent appropriate, each Party shall endeavour to provide opportunities for public participation in the preparation of policies relating to the environment.” (Aarhus Convention, 1998, Article 7).

The Aarhus Convention draws outlines different regimes regarding “the public“ and “the concerned public”. The public is defined “as one or more natural or legal persons, and, in accordance with national legislation or practice, their associations, organizations or groups” (Aarhus Convention, 1998, Article 2(4)), while the concerned public is defined “as the public affected or likely to be affected by, or having an interest in, the environmental decision-making; for the purposes of this definition, non-governmental organizations promoting environmental protection and meeting any requirements under national law shall be deemed to have an interest” (Aarhus Convention, 1998, Article 2(5)). The second pillar of the Aarhus Convention grants *ius standi* to different categories of the public. According to Article 6 access to the decision-making regarding permits for activities listed in the Annex I to the Convention is open to the concerned public. Under Articles 7 and 8 members of the public are entitled to be involved in the decision-making procedures regarding plans, programmes and policies relating to the environment. Article 9 (2) grants access to justice to the concerned public which is, in the light of the above-mentioned, qualified by additional criteria in comparison with the standards included in Article 2 (5).<sup>2</sup>

The compliance mechanism has been established by Article 10 of the Convention and Decision I/7 adopted by the Meeting of the Parties (See: Mladenov, 2017: 121-133). The case law of the Aarhus Compliance Committee (hereinafter: Committee) provides significant guidelines regarding the interpretation of the second pillar standards. The committee highlighted the transboundary character of Article 6 in the case regarding the communication submitted by an Austrian NGO alleging that Slovakia violated this article because it had not provided public participation in the decision-making procedure for the construction permits regarding some units of the Mochovce nuclear plant (Etinski, 2013).

In the case against the Czech Republic, the Committee analyses the term “concerned public” within the scope of Article 6. On that occasion, the Committee emphasized that although the definition of the concerned public under Article 2 of the Convention is more limited than the definition of the public, it is still very broadly defined and should be viewed in that light as well as the potential for acquiring party capacity in accordance with Article 6 of the Convention. The Committee also emphasized how crucial it is for non-governmental organizations that deal with environmental issues and who satisfy the requirements set forth by internal contracting party law to not be required to establish a legal interest in order to participate in proceedings under Article 6 of the Convention (Mladenov, 2018).

In light of the conducted analysis of the public participation standards, it is possible to conclude that the Convention establishes a framework in which the public has greater influence over

---

<sup>2</sup> Where the administrative procedural legislation of a party stipulates this as a requirement, members of the concerned public should have a sufficient interest or maintain an impairment of a right. The same provision, however, says that any non-governmental organization that satisfies the standards outlined in Article 2(5) of the Convention shall be assumed to meet the stated standard. Consequently, the notion of the concerned public as provided by Articles 6 and 9(2) of the Convention distinguishes between “privileged” and “ordinary” members, including natural or legal persons, their associations, organizations, or groups who are affected or likely to be affected or who have an interest or sufficient interest, as well as non-governmental organizations that promote environmental protection and adhere to national regulations (Etinski, 2013).

issues when they directly affect their lives and well-being and gradually less influence as issues become more general and abstract.

### **3. PUBLIC PARTICIPATION IN DECISION-MAKING AT THE EU LEVEL**

The EU implements the Aarhus Convention through Regulation (EC) No 1367/2006 (hereinafter: Aarhus Convention). This regulation enables individuals and non-governmental organizations (NGOs) to submit proceedings against decisions made by EU institutions and bodies in front of the European Courts regarding the standards established by the Aarhus Convention. The application of the Aarhus Conventions provisions regarding access to justice under Articles 9(3) and 9(4) has been changed by Regulation 2021/1767, which replaced Regulation 1367/2006. This change became necessary due to the Aarhus Convention Compliance Committee's 2017 evaluation, which found that EU Law did not completely comply with the AC concerning access to justice.

The provisions regarding public participation in decision-making by the European institutions are included in Title III of the Aarhus regulation. Public participation concerning the preparation, modification or review of plans or programs relating to the environment is open to natural or legal persons as well as associations. The European institutions must inform the public of the plans, just like national authorities are required to do. Moreover, they have a responsibility to adequately consider the outcomes of public participation. The public must also be informed of the decision's outcome and participation. The last responsibility is interestingly worded differently for the Member States and the EU. The public is only required to be informed about the public participation process by the Member States; the EU institutions are not required to do so. This would imply that the Member States are only required to inform the public of the process followed, not the actual results of the public consultation (Jans & Vedder, 2012).

The European public participation requirements are established through a number of environmental directives. The Public Participation Directive 2003/35/EC provides the ground standards. Within the preamble of Directive 2003/35/EC, the importance of effective public participation in decision-making in the context of environmental preservation and protection is emphasized. It was also stated that the participation of citizens in procedures in the field of the environment contributes to more responsible and transparent decision-making by public authorities in the relevant context, as well as to greater public support for the decisions made. The preamble ends with the statement that, in the context of the transposition of the requirements of the Aarhus Convention, through the acts of the member states of the Union, the Union may adopt certain measures in this area in accordance with the principle of subsidiarity (Mladenov, 2018). Directive 2003/35EC completely incorporates Article 6 of the Aarhus Convention concerning "plans and programmes" whereas leaves out Articles 7 and 8. This approach is in accordance with the above analysis of the Aarhus Convention, according to which Article 6 concerning decisions on specific plans and programs provide a clear binding obligation, while the standards of Article 7 concerning policy-making as well as Article 8 regarding public participation in rulemaking and legislative drafting don't impose the obligation to be implemented through a legally binding framework. The significance of carefully timing



public participation is emphasised in Article 3 of Directive 2003/35/EC. According to this article, realistic timelines for the various phases must be provided, giving the public enough time to be informed, be prepared, and properly participate in environmental decision-making under the guidelines of this Article. Article 10 specifies that members of the public should have access to a review procedure either before a court of law or before another impartial body. The above standards are being established to improve public participation processes. The definitions of early and effective participation, which are not included in Directive 2003/35/EC, are left to the discretion of the individual Member States as they implement the rules into their own legal frameworks.

In addition, as regard the legislation directed to environmental decision-making, a number of directives are of relevance for this analysis. The Environmental Impact Assessment (EIA) Directive regulates the assessment of how specific public and commercial initiatives would impact the environment (Directive 2014/52/EU). Its main goal is to ensure a high level of environmental protection and that environmental factors are incorporated into the planning and authorization of projects. Within the preamble of the EU EIA Directive, effective public participation is defined as “increasing the accountability and transparency of the decision-making process” and “contributing to public awareness of environmental issues and support for the decisions taken” (Directive 2014/52/EU, preamble). According to the EIA Directive, the public need to be given “early and effective opportunities to participate in the environmental decision-making process”, before the decision is taken in order to ensure the participation in the decision-making of everyone interested in a project/EIA procedure (Directive 2014/52/EU, Article 6(4)).

In addition to the standard requirements for public participation stated in EIAs, the European Strategic Environmental Assessment (SEA) Directive mandates an environmental evaluation throughout the planning phase of development plans. Thus, early opportunities for the public to express their opinions on the proposals must be provided (Directive 2001/42/EC).

Moreover, Industrial Emissions Directive includes a requirement that permit applications be made available “for an appropriate period of time” to the public to enable comment prior to a decision by the competent authority (Directive 2010/75/EU, Article 26). Public participation standards are also included within the Water Framework Directive in creating River Basin Management Plans (Directive 2000/60/EC, Article 14).

In addition, the jurisprudence of the European Court of Justice also provides valuable insight of the aspects regarding the realization of the public participation standards in environmental decision-making processes. In the case of *Djurgarden-Lilla Värtans Miljöskyddsförening v Stockholms kommun genom dess marknämnd*, the European Court of Justice emphasized that the public participation in decision-making in administrative matters in the field of environmental protection at an early stage does not exclude the possibility of participation in later stages. Therefore, the Court stated that the fact that the internal legislation enabled broad participation of members of the public in the early decision-making phase, does not justify the fact of introducing very restrictive measures and conditions regarding the possibility of the review of the final decision before the court (C-263/08). A similar approach was confirmed in the case *Križan et al. v. Slovakia* when the European Court of Justice noted that the fact that the

members of the public have the right to challenge the final decision before a court does not exclude their right to participate in the early decision-making process (C416/10).

It is possible to conclude that EU law provides for significant harmonization regarding the implementation of public participation standards of the Aarhus Convention in environmental decision-making. Further harmonization, though, might undoubtedly be advantageous in this regard. One of the main challenges that should be addressed in this respect is referring to the question of whether all provisions of the Aarhus Convention should be implemented through EU directives in light of the fact the directives represent the main point of reference for member states when elaborating their respective national regulation (Jendroska, 2011).

#### **4. CONCLUSION**

Twenty-five years ago, when the Aarhus Convention entered into force, a valuable ground for democratic optimism in the field of environmental protection has been established. Due to environmental degradation and climate change, it seems that the Convention's primary goal, which is to enable people to protect their well-being and that of future generations, has never been more important than it is at this moment.

Even though the Aarhus Convention doesn't provide a definition of environmental decision-making, it introduces clear criteria regarding the procedural requirements concerning public participation. There is also significant case law on the application of the Aarhus provisions as well as relevant EU directives, such as decisions from the European Court of Justice and the Aarhus Compliance Committee, which offers invaluable insight into the factors that raise difficulties for the Parties and the general public to apply the instruments. However, the conducted analyses indicate that if significant improvement regarding the implementation of public participation standards into the EU legal system is to be made and the Aarhus Convention's potential is to be fully realized, attention must be devoted to providing the public with effective opportunities for participation as early as possible.

Interaction between Aarhus Convention and EU law has not been without challenges and recent tensions resulted in the adoption of Regulation 2021/1767 which clearly indicates the commitment of the EU to address the requirements of the Convention in an adequate manner. After all, it seems the EU has recognized that ecological urgency could not be properly addressed without environmental democracy.

#### **LITERATURE**

1. Barritt, E. (2019). *Foundations of the Aarhus Convention: Environmental Rights, Democracy and Stewardship*, Oxford: Hart Publishing, 2019.
2. *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, 1998, UNECE, United Nations, Treaty Series, vol. 2161, p. 447.
3. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, *Official Journal of the European Union* L 327.

4. Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, Official Journal of the European Union L 197.
5. Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC, Official Journal of the European Union L 156.
6. Djurgarden-Lilla Värtans Miljöskyddsförening v Stockholms kommun genom dess marknämnd, European Court of Justice, C-263/08.
7. Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control), Official Journal of the European Union L 334.
8. Directive 2014/52/Eu of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. Official Journal of the European Union L 124, 25.4.2014, p. 1–18
9. Etinski, R. (2013). "Specific features of human rights guaranteed by the Aarhus Convention". Zbornik Radova, 47 (2), pp. 79-92.
10. Gongeta, S., Roša, A., & Garvanović, D. (2020). "Zakonodavstvo zaštite okoliša u Europskoj uniji–izazovi i utjecaj na gospodarstvo". [Environmental legislation in the european union - challenges and impact on the economy]. Tranzicija, 23(46), str.75-86.
11. Jans, J. H., & Vedder, H. H. (2012). European Environmental Law: After Lisbon, 4th edn. Groningen: European Law Publishing.
12. Jendroska, J. (2011). "Public Participation in Environmental Decision-Making. Interactions between the Convention and EU Law and Other Key Issues in its Implementation in the Light of the Opinions of the Aarhus Compliance Committee" in The Aarhus Convention at Ten – Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law, (Pallemaerts, M. ed), Groningen: Europe Law Publishing, pp.91-148.
13. Križan et al. v. Slovakia, European Court of Justice, C416/10.
14. Medović, V., Tankosić, J. V., & Mladenov, M. (2021). *Evropske vrednosti i pristupanje trećih država Evropskoj uniji*, [European values and accession of third countries to the European Union]. Novi Sad: Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu.
15. Mladenov, M. (2017). Pravo na odgovarajuću životnu sredinu kao osnovno ljudsko pravo. [The right to an adequate environment as a basic human right – doctoral thesis]. Novi Sad: Pravni fakultet u Novom Sadu.
16. Mladenov, M. (2018). "Pravo građana da učestvuju u procesu donošenja odluka o životnoj sredini na osnovu odredaba Arhuske konvencije" [Public participation in environmental decision-making process from the perspective of the Aarhus convention] u: Transponovanje zahteva Arhuske konvencije u pravni sistem Republike Srbije sa posebnim osvrtom na nadležnost jedinica lokalne samouprave na teritoriji AP Vojvodine, (Počuča, M. ur.), Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu, str.153-212.

17. Mladenov, M., Prelević-Plavšić, S., & Stuparski, T. (2022). "Climate change from the perspective of the European Court of Human Rights". *International Review*, (3-4), pp. 118-122.
18. Počuča, M., Mladenov, M., & Mirković, P. (2018). "The analysis of the Aarhus convention in the context of good environmental governance". *Economics of Agriculture*, 65(4), pp.1615-1625.
19. Regulation 1367/2006 - Regulation (EC) No 1367/2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies, OJ 2006L264/13.
20. Regulation 2021/1767 - Amendment of Regulation (EC) No 1367/2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies, OJ L 356 p. 1-7.
21. Sharman, N. (2023). Objectives of public participation in international environmental decision-making. *International & Comparative Law Quarterly*, pp. 1-28.
22. Škorić, S. (2018). „Pravo građana da učestvuju u procesu donošenja odluka o životnoj sredini u pravnom sistemu Republike Srbije“ [The citizens right to participate in the process of passing of decisions on the environment in the legal system of the Republic of Serbia] u: *Transponovanje zahteva Arhuske konvencije u pravni sistem Republike Srbije sa posebnim osvrtom na nadležnost jedinica lokalne samouprave na teritoriji AP Vojvodine*, (Počuča, M. ur.), Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu, str. 213-246.
23. Toth, B. (2010). "Public participation and democracy in practice-Aarhus convention principles as democratic institution building in the developing world". *J. Land Resources & Envtl. L.*, 30(2), pp. 295-330.

**KOMPARATIVNA ANALIZA IZMJENA NAZIVA ULICA  
U BOSNI I HERCEGOVINI**

**COMPARATIVE ANALYSIS OF STREET NAME CHANGES  
IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

**dr. sci. Edin Mutapčić, redovni profesor**

Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

e-mail: [edin.mutapcic@untz.ba](mailto:edin.mutapcic@untz.ba)

**dr. sci. Ervina Ibrahimović, docent**

Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

e-mail: [ervina.ibrahimovic@untz.ba](mailto:ervina.ibrahimovic@untz.ba)

**Amra Nuhanović, MA prava**

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

**Sažetak**

U ovom radu, autori analiziraju aktuelne nazive ulica u Bosni i Hercegovini. Analiza je usmjerena naspram odnosa trenutnih političkih elita i otvorene tendencije za preoblikovanjem bosanko-hercegovačke prošlosti. Taj proces je praćen propagiranjem antibosanske povijesti i prekomjernim preuzimanjem susjednih identifikacija. Ti procesi idu tako daleko, da se često nazivi ulica i institucija daju ličnostima koji su sa aspekta važećih društveno-političkih tokova ocijenjeni kao negativni. Rad je temeljen na komparativnim analizama izmijenjenih naziva ulica u pojedinim bosanskohercegovačkim gradovima pri čemu je njihova selekcija u ovom radu zasnovana na prepoznatljivosti njihovih etno-nacionalnih obilježja. Navedenim metodološkim pristupom dobivamo odgovore da su u tim procesima dodjele „novih naziva ulica“ ustvari dominirali izrazito prepoznatljivi nacionalni elementi koji često imaju za cilj da stvori nesigurnost kod pripadnika drugih etničkih skupina. Tako, analizom naziva ulica u selektiranim gradovima Bosne i Hercegovine vidimo pojačanu tendenciju egzistiranja tri podijeljene historije, pri čemu se u samom uvozu „nacionalnog“ vrlo često zanemaruje prošlost vlastitih „pradjedova“ prihvatajući zaokruženu nacionalnu identifikaciju kao temelj za ovaj proces. Navedeni proces ne samo da je doveo do potiskivanja prisustva drugih „konstitutivnih naroda“, nego i do brisanja vlastite identifikacione prošlosti tog područja. Ipak, ne možemo pobjeći od činjenice da nazivi ulica u velikoj mjeri odražavaju sveukupne društveno-političke tokove u trenutnom bosansko-hercegovačkom društvu. Veoma mali broj ulica u gradovima Bosne i Hercegovine svoj naziv duguje lokalnim toponimima i ličnostima. Također, može se primijetiti i da je zastupljenost ženskih imena u nazivima ulica u Bosni i Hercegovini veoma mala, gotovo zanemariva. Naša istraživanja ukazuju na trend „prećutnog dogovora“ vladajućih nacionalnih elita, po kome je dokazivanje „svog“, a nipodaštavanje „tuđeg“ identiteta u Bosni i Hercegovini postalo normalno, sa slabim izgledima da se nešto promijeni u doglednoj budućnosti.

**Ključne riječi:** *ulica, etnička struktura, komparativna analiza, uprava.*

## Abstract

In this paper, the authors analyze the current street names in Bosnia and Herzegovina. The analysis is directed towards the relations of the current political elites and the open tendency to reshape the Bosnian-Herzegovinian past. This process is accompanied by the propagation of anti-Bosnian history and the excessive takeover of neighboring identifications. These processes go so far that the names of streets and institutions are often given to individuals who are considered negative compared to the appearance of current socio-political flows. The paper is based on comparative analyses of changed street names in certain Bosnian and Herzegovinian cities, where their selection in this paper is based on the recognition of their ethnic-national characteristics. With this methodological approach we get answers that in these processes of awarding „new street names“ were actually dominated by highly recognizable national elements that often aim to create insecurity among members of other ethnic groups. Thus, by analyzing the names of streets in selected cities of Bosnia and Herzegovina, we see an increased tendency to exist three divided histories, whereby the very import of "national" very often ignores the past of one's own „great-grandfathers“ by accepting rounded national identification as the basis for this process. This process has led not only to the removal of the presence of other „constituent peoples“, but also to the erasing of the region's own identifying past. But we cannot escape the fact that street names largely reflect global socio-political flows in today's Bosnian-Herzegovinian society. A small number of streets in analyzed cities throughout Bosnia and Herzegovina owe their name to local toponyms, which is a very common case in developed civilizations. Also, it should be noted that the representation of female names in street names in Bosnia and Herzegovina is very small, practically negligible. The current street names in the analyzed cities indicate a trend of „silently agreement“ of the ruling national options, according to which proving „one's own“ and disparaging „others“ identity in Bosnia and Herzegovina has become normal, with little prospect of change in the foreseeable future.

**Keywords:** *street, ethnic structure, comparative analysis, administration.*

## 1. UVOD

Bosna je centralna ili središnja južnoslavenska zemlja, čija je povijest bitno obilježena njenim državno-pravnim kontinuitetom (Imamović, 2003:62). U samom imenu Bosne i Hercegovine sadržani su nazivi dvaju historijskih političko-teritorijalnih cjelina, različitog porijekla i starosti. O postanku imena Bosna postoje različita mišljenja i teorije koje se temelje na dva osnova, da su Sloveni to ime donijeli sa sobom ili su ga preuzeli od naroda koji su ranije tu živjeli (Vego, 1982). Naziv Hercegovina je mnogo mlađi i potiče od titule Stjepana Vukčića Kosače (Herceg od Svetog Save), koja se prvi put pominje 1448. godine (Imamović, 1998:52).

Duga i burna historija bosanskohercegovačke državnosti za posljedicu je imala brojne upravno-političke promjene koje su ostavljale dubok trag na ljude koji su naseljavali ovaj teritorij. Svaka vlast, koja je dolazila na ove prostore, vodila se težnjom za potčinjavanjem i preoblikovanjem izvornog bosanskohercegovačkog identiteta i nametanjem svojih vrijednosti. Možda nije najdramatičniji, ali tipičan primjer želje za preoblikovanjem historije i kulture, društvenih i drugih vrijednosti Bosanaca i Hercegovaca, ogleda se u, sada već redovnim, promjenama naziva ulica, bulevara i trgova, ali i javnih ustanova, u brojnim bosanskohercegovačkim gradovima. Nije bilo vlasti niti sistema koji je ostao imun na ovo, jer najveći broj imena ulica

u našim gradovima, kroz historiju, upravo nosi nazive po vlastitim imenima ljudi, samo što se ta imena mijenjaju, zavisno od toga „ko je čiji“.

Sa te strane posmatrano, nameće se kontekst istraživanja uloge naziva ulica u formiranju kulturnog identiteta, kolektivnog identiteta, kolektivne svijesti i percepcije historijskih dešavanja od strane vladajućih političkih elita.

## **2. VAŽEĆA ZAKONSKA PROCEDURA POKRETANJA POSTUPKA IZMJENE NAZIVA ULICA U BOSNI I HERCEGOVINI**

Izmjene naziva ulica, trgova, mostova i parkova, te naziva javnih ustanova u naseljenim mjestima u Bosni i Hercegovini mogu predložiti načelnik općine, odnosno gradonačelnik, po svojoj ličnoj inicijativi, ili inicijativa kreće od preduzeća, ustanova, političkih organizacija, mjesnih zajednica i grupe građana. Nakon podnošenja inicijative, za koju je neophodno prikupiti svu potrebnu dokumentaciju, postupak prihvatanja ili odbijanja predložene izmjene naziva ulice ide pred Komisiju formirane od strane lokalnog zakonodavnog tijela, koja daje svoje mišljenje. Kada Komisija da svoje mišljenje, proceduru odlučivanja preuzima skupština grada ili općine u Republici Srpskoj, odnosno Općinsko ili Gradsko vijeće u Federaciji Bosne i Hercegovine. Odbornici tada donose konačnu odluku o prihvatanju izmjene naziva ulice. Ista procedura odnosi se i na eventualne izmjene naziva trgova, bulevara, mostova, parkova ili drugih javnih ustanova u oba bosanskohercegovačka entiteta. Dakle, radi se o ingerencijama lokalnog nivoa vlasti (Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske broj 97/2016 i 36/2019, Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 49/06).

## **3. GRAD BANJA LUKA**

### **3.1. Kratak historijat nastanka i razvoja grada Banja Luka**

Banja Luka je drugi po veličini grad u Bosni i Hercegovini. Do XV vijeka grad se zvao Vrbaski/Vrbaški Grad, nazvan po rijeci Vrbas, koja kroz taj grad protiče. Postoje mišljenja da su utvrda i trgovište Banja Luka i Vrbaški grad krajem XV i početkom XVI vijeka bili dva odvojena grada, kako se i navodi u jednoj ispravi koja datira iz 1519. godine (Kreševljaković, 1953:7).

Banja Luku, kao naseljeno mjesto pod ovim imenom, prvi put spominje 1494 godine, u svojoj povelji, Hrvatsko-ugarski kralj Vladislav II Jagelović. Samo ime znači „Banova livada“, a potječe od riječi ban (pridjev Banj-Banov) i luka (područje blizu vode, ravnica) (Kreševljaković, 1953).

### **3.2. Specifičnosti etničkog sastava stanovništva Banja Luke**

Da bi se dobila šira slika, predstavljamo tabelu u kojoj se komparativno navodi promjena etničke slike grada Banja Luka kroz godine, po obavljenim popisima stanovništva (<http://www.statistika.ba>).

Tabela 1. Komparativni prikaz etničkog sastava stanovništva u gradu Banja Luka, po godinama popisa stanovništva

<b>Etnički sastav stanovništva grada Banja Luka</b>				
Godina popisa stanovništva	Muslimani (%)	Pravoslavci (%)	Katolici (%)	Ostali (%)
1879.	<b>67,71</b>	<b>19,80</b>	10,52	<b>1,97</b>
1910.	~ 43,00	~ 28,00	~ 26,00	~ 3,00
1931.	36,27	30,54	<b>29,26</b>	3,93
1953.	Bez podataka	40,01	28,35	-
1971.	25,77	45,46	19,70	9,05
1981.	16,87	41,82	13,16	<b>28,13</b>
1991.	19,35	49,03	10,97	20,63
2013.	<b>5,40</b>	<b>87,20</b>	<b>3,00</b>	4,30

Vidljivo je da je procentualno najveći udio stanovništva koji su se izjašnjavali kao Muslimani vezan za periode prvih obavljenih popisa stanovništva, te se vremenom taj broj smanjuje, iako ostaje nejasno koliko njih se na popisima obavljenim 1971. godine i 1981. godine izjašnjavalo kao Jugoslaveni ili drugačije. Procenat stanovništva koji su se izjašnjavali kao Katolici rastao je do poslednjeg popisa pred II svjetski rat, nako čega dolazi do opadanja njihove zastupljenosti u gradu. Sa druge strane, procentualni broj stanovnika Banja Luke koji su se izjašnjavali kao Pravoslavci svakim novim popisom je rastao (mali pad njihove procentualne zastupljenosti na popisu iz 1981. godine može se tumačiti velikim brojem onih koji su se izjasnili kao Jugoslaveni), da bi, nakon 1992. godine dostigao zastupljenost od 87,20 %.

Krajnji rezultat tih višedecenijskih promjena etničke strukture stanovništva Banja Luke odrazio se, između ostalog, i kroz provedene izmjene naziva gradskih i prigradskih naselja, ali još više, kroz izmjene naziva banjalučkih ulica.

### 3.3. Komparativna analiza izmjena naziva gradskih i prigradskih naselja u Banja Luci

Imena naselja koja pripadaju teritoriji grada Banja Luka ili su u njegovoj neposrednoj blizini, dobivena tokom njihovog nastajanja, nekako su se uspijevala održati duži vremenski period, bez obzira na brojne promjene kojima je ovaj grad bio izložen.

Trenutno, grad Banja Luka ima ukupno 57 mjesnih zajednica (naselja), od čega njih 13 čine gradsko središte, 17 su prigradske četvrti, a 15 ih pripada teritoriji grada Banja Luka (<https://www.banjaluka.rs.ba/gradska-uprava/mjesne-zajednice/>).

Mnoga od tih naselja više ne nose imena koja su nosila godinama, pa i vijekovima unazad. Predstaviti ćemo neka od njih, koja su pretrpjela izmjene svojih naziva.

#### 3.3.1. Gornji Šeher – Srpske toplice

Najstarije banjalučko naselje Gornji Šeher (šeher = sèer m (pers.) veliki grad – Škaljić, 1966:583), danas je jedna od južnih gradskih četvrti (4 km južno od centra grada) i nosi naziv Srpske Toplice (<https://www.banjaluka.rs.ba/gradska-uprava/mjesne-zajednice/>). Nekadašanja



kasaba, danas je uređeno prigradsko naselje, poznato po 8 izvora termalne vode, temperature od 30-36°C. Ujedno sa promjenom naziva naselja, izvršena je i izmjena naziva Osnovne škole „Muhamed Kazaz“. Škola trenutno nosi naziv po srbijanskom književniku „Branislavu Nušiću“ (Memić, 2012).

### 3.3.2. Mejdan – Obilićevo

Nekadašnje naselje Mejdan, koje je bilo bila jedna od, u to vrijeme, 40 banjalučkih mahala, danas se naziva Obilićevo. Naselje se nalazi na desnoj obali Vrbasa, južno od centra grada, a čine ga dvije mjesne zajednice: Obilićevo I, nekada Mejdan I i Obilićevo II, nekada Mejdan II (<https://www.banjaluca.rs.ba/gradska-uprava/mjesne-zajednice/>).

Za vrijeme osmanske vladavine ovim prostorima, Mejdan (Megdan) je zapravo bio veliki prostor za vojne vježbe (egzercir) osmanske posade tvrđave Kastela. Samu tvrđavu i taj prostor povezivao je Ferhad-pašin most, preko kojeg su konjica i pješadija odlazile na poligon, odnosno vježbalište u sklopu Mejdana (Škaljić, 1966:454).

Današnji naziv Obilićevo nastao je u čast srbijanskom junaku iz epske poezije, koji je, po naknadnom predanju, ubio osmanskog sultana Murata I u boju na Kosovskom polju 1389. godine.

Razlog izmjena naziva banjalučkih naselja krije se iza plašta „demokratskih promjena“, do kojih je došlo nakon prvih višestranačkih izbora provedenih 1990. godine, na kojima su ubjedljivu pobjedu odnijele stranke sa izrazito nacionalnim predznacima. Ipak, pravi razlozi sežu u dalju istoriju, jer su rezultati pomenutih izbora samo odraz višedecenijskih izmjena u demografskoj slici grada Banja Luka i progona etnički „nesrpskog stanovništva“.

### 3.4. Promjene naziva ulica u Banja Luci

Do podataka o broju i nazivima ulica u gradu Banja Luka ne može se doći niti u jednom objavljenom radu ili drugoj publikaciji, te smo bili prinuđeni podatke preuzeti sa internetskih stranica koje nisu validan pokazatelj stanja, ali bar donekle mogu dati uvid u opšte stanje njihovog broja i današnjih naziva. Po tim podacima, od ukupno 461 ulice na teritoriji grada Banja Luka, nazive koji potiču iz srpske kulturne baštine i srpskog korpusa nosi 338 ulica (podatak iz 2009. godine). Također, samo njih 43 nosi nazive po osobama ženskog spola, od čega su samo dvije u užem centru grada (podatak preuzet sa stranice Helsinškog komiteta građana Banja Luka). Fuad Balić, predsjednik „Bošnjačke zajednice kulture“ konstatuje da, „od 461 ulice u gradu, nazive iz srpske kulturne baštine i srpskog korpusa ima 338 ulica. Iz bošnjačke istorije i baštine tri, hrvatske kulturne istorije 20, a ostalih 100 naziva su geografski toponimi. Analiza 403 ulice iz 1979. godine pokazala je da su Bošnjaci imali 81 ulicu, Hrvati 55, Srbi 114, a iz drugih republika i geografskih imena 153 ulice“ (<https://www.nezavisne.com/novosti/banjaluca/Inicijativa-za-vracanje-predratnih-naziva-ulica/11913>).

Iz bošnjačke istorije i baštine nazive nose 3 ulice, a iz hrvatske kulturne istorije nazive ima njih 20. Preostalih preko 100 ulica nose nazive prema geografskim toponimima ili još nemaju nazive

(podaci nastali analizom mape grada Banja Luka sa nazivima ulica u gradu <https://www.banjaluka.rs.ba/home/mapa/>).

### 3.4.1. Glavna banjalučka ulica

Glavna banjalučka ulica danas nosi ime Kralja Petra I Karađorđevića, po čovjeku koji je bio kralj Srbije i Kraljevine Srba Hrvata i Slovenaca (dalje Kraljevina SHS). To joj je, za sada, peti naziv, jer je tokom svoje historije pretrpjela četiri promjene svog imena. U vrijeme Austro-Ugarske monarhije, ova ulica je nosila naziv Carski drum, a taj naziv je ostao sve do 1918. godine (Savić, 2012:404). Nakon toga, naziv ulice je promijenjen u ulicu prvo prijestolonasljednika, a kasnije i Kralja Aleksandra, što je potrajalo do osnivanja Nezavisne države Hrvatske (dalje NDH). Za vrijeme II svjetskog rata, ova ulica postaje ulica Ante Pavelića po poglavniku NDH, a za vrijeme Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (dalje SFRJ), postaje ulica Maršala Tita, po prvom predsjedniku (<https://banjaluka.net/kako-su-banjalucke-ulice-mijenjale-imena/>).

Tabela 2. Komparacija izmjena naziva ulice Kralja Petra I Karađorđevića u Banja Luci

VREMENSKI PERIOD	NAZIV ULICE
Austro-Ugarska	Carski drum
Do II svjetskog rata	Kralja Aleksandra
Tokom II svjetskog rata (NDH)	Ante Pavelića
Nakon II svjetskog rata	Maršala Tita
Trenutni naziv	Kralja Petra I Karađorđevića

### 3.4.2. Ulica Cara Lazara

Jedna od dužih ulica u gradu, koja se proteže kroz cijelo naselje Obilićevo na desnoj obali Vrbasa, od Krfske ulice, preko Gradskog Mosta, sve do kružnog toka pred tvrđavom Kastel, je danas ulica Cara Lazara. Za vrijeme Kraljevine SHS, sve do II svjetskog rata, ova ulica je nosila ime Mehmed – paše Sokolovića, velikog vezira Osmanskog carstva, u čijem periodu vezirovanja Banja Luka dobija obrise značajnog regionalnog centra. Dolaskom vlasti NDH, ime ulice je promijenjeno, te je nosila naziv ulica Ibrahima Pečevije, po osmanskom historičaru i hroničaru toga doba, porijekom iz Bosne, a rodom iz Pečuha (Ugarska, današnja Mađarska). Nakon II svjetskog rata, ulici je ponovo promijenjen naziv, te se od tada do 1992. godine, zvala Ulica Kasima Hadžića, narodnog heroja iz II svjetskog rata, rođenog banjalučanina, po kome je i osnovna škola u tadašnjem naselju nosila ime (Ajić, V. *Banjalučke ulice kroz istoriju* <https://www.scribd.com/doc/307406491/Banjalučke-ulice-kroz-istoriju>).

Kako je Mejdan postao Obilićevo i Osnovna škola „Kasim Hadžić“ je 1993. godine postala „Dositej Obradović“.

Tabela 3. Komparacija izmjena naziva ulice Cara Lazara u Banja Luci

VREMENSKI PERIOD	NAZIV ULICE
Kraljevina SHS (1918. – 1941.)	Mehmed – paše Sokolovića
Tokom II svjetskog rata (NDH)	Ibrahima Pečevije
Nakon II svjetskog rata	Kasima Hadžića
Trenutni naziv	Cara Lazara

## 4. GRAD TUZLA

### 4.1. Kratak historijat nastanka i razvoja grada Tuzla

Područje grada Tuzla, prema mišljenjima arheologa, jedno je od najstarijih naselja u Evropi sa kontinuitetom življenja (Hasković i saradnici, 2007). U Tuzli su, između ostalog, pronađene brojne neolitske posude za proizvodnju soli, kao i ostaci sojenica iz perioda mlađeg kamenog doba. Pretpostavlja se da su prva sojenička naselja formirana oko izvora slane vode, prije više od 7000 godina. Vremenom su ti slani izvori i nalazišta soli privlačili brojne putnike i trgovce, jer je kamena so, u to vrijeme, imala vrijednost novca. Uz njih su stizali i brojni osvajači, koji su sa sobom donosili i svoje običaje, kulturu, zakone i jezik (<http://grad.tuzla.ba/tuzla/historija-tuzle/>).

U tradicionalnoj historiografiji dominantno je mišljenje da prvi pisani pomen o Tuzli datira iz 950. godine. U to vrijeme bizantijski car i historičar, Konstantin VII Porfirogenet, u djelu „*De administrando imperio*“ spominje i grad Salines, koga je historičar K. Jireček povezo sa današnjom Tuzlom (Mutapčić, 2008:15). Jedini konkretan podatak o jednom naselju u tom području jeste spomen mjesta Sol u Dubrovačkom arhivu, a datiran 1412. godine. Odnosi se, svakako, na varošicu Donje Soli koju su Osmanlije zatekli kao najznačajnije naselje na području današnje Tuzle (Trifković, 1981).

Tuzla je, danas, središte Tuzlanskog kantona i Sjeveroistočne Bosne i Hercegovine. Ime grada je često mijenjano, ali je oduvijek, kroz sve vrijeme njegovog postojanja, te na jezicima svih putopisaca, kartografa i istoričara, bilo vezano za so (Trifković, 1981):

- Castron de Salenes (grčki – grad solana)
- Ad Salinas, Salines, Salenes, Solina (latinski)
- Memlehateyn (arapski)
- Memleha-i Zir (perzijski)
- Soli (južnoslavenski)
- Tuz (turski).

Današnji naziv grada Tuzla na turskom jeziku znači „Sol“, odnosno „Solana“. U turskim službenim spisima, pominju se razna imena: Agac Tuzla, Memleha-i cob, Memleha-i diraht, što doslovno znači „Drvena solana“. U istim spisima, pominju se i nazivi za varoška naselja i istoimene župe (nahije) Gornje Soli i Donje Soli, što je ujedno značilo i Gornja Solana i Donja Solana (Handžić, 1975:31-32,24).

## 4.2. Promjene etničkog sastava stanovništva Tuzle

Etnički sastav stanovništva koje je naseljavalo ili trenutno naseljava područje nekadašnje općine, a danas grada Tuzla, varirao je, od prvog obavljenog popisa 1879. godine do posljednjeg popisa iz 2013. godine (<http://www.statistika.ba>, Selimović, 2007).

Tabela 4. Komparativni prikaz etničkog sastava stanovništva na teritoriji općine Tuzla, po godinama popisa stanovništva

<b>Etnički sastav stanovništva na teritoriji današnje općine Tuzla</b>				
Godina popisa stanovništva	Muslimani (%)	Pravoslavci (%)	Katolici (%)	Ostali (%)
1879.	<b>76,54</b>	18,50	<b>5,63</b>	<b>0,33</b>
1910.	48,57	16,38	<b>31,82</b>	3,32
1931.	58,58	<b>23,12</b>	17,02	1,28
1953.	Bez podataka	20,68	17,49	61,83
1971.	49,65	19,65	25,84	4,86
1981.	<b>43,05</b>	16,64	20,38	19,93
1991.	47,62	15,40	15,49	<b>21,49</b>
2013.	72,78	<b>3,04</b>	13,87	10,31

Pregledom tabele dalo bi se zaključiti da je najmanja zastupljenost muslimanskog stanovništva u Tuzli zabilježena na popisima obavljenim 1910. i 1971. godine (iako ih je, prema tabeli najmanje 1981. godine, ali se da pretpostaviti da se tada veliki broj Muslimana izjašnjavao kao Jugoslaveni), i da ih je u Tuzli i na području tadašnje opštine bilo nešto manje od 50 %. Broj Katolika u Tuzli je naglo porastao početkom XX vijeka, tako da su na popisu iz 1910. godine činili 31,82 % stanovništva Tuzle, ali je naglo i opao u idućih 20-tak godina, kada se taj broj umanjio gotovo za polovinu (oko 17 %). Uz manja odstupanja, taj broj se održao i do današnjih dana, ali uz primjetnu tendenciju opadanja, tako da trenutno iznosi oko 14 %. Broj Pravoslavaca u Tuzli je rastao do perioda II svjetskog rata, ali se već na popisu iz 1953. godine primijeti blagi pad njihove zastupljenosti u ukupnom broju stanovništva. Uočljiv trend pada zastupljenosti stanovništva pravoslavne vjeroispovijesti u Tuzli do popisa iz 1991. godine je bio relativno blag, ali se, po posljednjem popisu (2013. godina), vidi da ih u Tuzli trenutno živi samo oko 3 %, što je direktna posljedica ratnih dejstava sa početka 90-tih godina prošlog vijeka.

Tuzla se i danas „diči“ svojom multietničnošću, iako je, na primjer, ukupan broj Pravoslavaca u Tuzli manji nego broj Muslimana (Bošnjaka) u Banja Luci, ako ne uzimamo u obzir pripadnike ostalih, koji u Tuzli čine preko 10 % stanovništva.

## 4.3. Komparativna analiza izmjena naziva trgova u Tuzli

Tuzlanske mahale su nastajale uz vjerske objekte te, u najvećem broju slučajeva, po njima dobijale nazive. Najveći broj njih nazive je dobio u doba osmanske uprave, koji su se vremenom mijenjali, ali dobar dio njih se zadržao i do današnjih dana.

Sadašnja Čaršijska mahala se prvo zvala Isa-begova, a kasnije Hadži Hasanova mahala, 1548. godine (Habul, B. *Tuzla za početnike: Kako su dobile imena prve tuzlanske mahale* (<https://radiokameleon.ba/2018/01/03/tuzla-za-pocetnike-kako-su-dobile-imena-prve-tuzlanske-mahale/>)). Džindić mahala se, u periodu od 1548.-1600. godine, zvala Mahala Mustafe Džindije, tako da joj je ostao samo skraćeni naziv. Poznata Atik mahala (naselje Atića) dobilo je ime po istoimenoj Atik (Šarenoj) džamiji. Šarena džamija krasi Tuzlu od 1888. godine, iako je ne njenom mjestu (nekih dvjestotinjak godina prije) postojala džamija bez minareta, koju je tada sagradio izvjesni hajir-sahibija Behramaga (Trifković, 1997). Džafer Mahala je dobila ime po glasniku (Džaferu), koji je Tuzlacima donio vijest da je Austro-Ugarska vojska potučena u boju kod Moluha. Kada je glasnik izgovorio tu vijest, pao je mrtav, te je tu i sahranjen, turbe uz vilu Pašić. Neke mahale i naselja su dobili nazive po toponimima, starim običajima ili drugim pojmovima. Tako je brdo iznad grada Ilinčica dobilo ime po običaju Tuzlaka da za Ilijin dan (Ilinovo) idu na to brdo i obavljaju vjerski obred (Habul, B. *Tuzla za početnike: Kako su dobile imena prve tuzlanske mahale* (<https://radiokameleon.ba/2018/01/03/tuzla-za-pocetnike-kako-su-dobile-imena-prve-tuzlanske-mahale/>)).

#### 4.4. Komparativna analiza izmjena naziva ulica u Tuzli

Veliki broj ulica u Tuzli nosio je imena po gradovima ili regijama nekadašnje SFRJ, kao i značajnijim datumima iz njene historije. Neke od njih su: Drvarska, Ljubljanska, Skopljanska, Neretvanska, Novosadska, Bosutska, Sremska, Vukosavska, Banjalučka, Zagrebačka, Mostarska, Zelengorska, Prištinska, Titogradska, Beogradska, Birčanska, Romanijska, Majevička, Fočanska, Grmečka, Kragujevačka, Sarajevska, Fruškogorska, Užička, Šekovačka, Velenjska, Zenička, Novembarska ulica, ulica 9. Maja, ulica 29. novembra, ulica 4. jula, ulica 27. marta, ulica 2. Oktobra, ulica 1. maja, ulica Omladinskih radnih brigada itd (Službeni glasnik općine Tuzla, broj 11/88, Tuzla, 1988, 266-270).

Odlukom Općinskog vijeća Tuzla, o izmjena i dopunama Odluke o kriterijima za promjenu postojećih naziva ulica i trgova u gradu Tuzli i naseljima na području općine Tuzla, dodaju se tačke 6., 7. i 8., koje se odnose na uslove imenovanja naziva ulica i trgova u gradu i općini, a kojima se brišu:

- „Nazivi koji nemaju historijsku, kulturnu i drugu vezu sa gradom Tuzla i Republikom Bosnom i Hercegovinom,
- Nazivi ulica koje nose imena pojedinačnih vojnih formacija iz II svjetskog rata,
- Nazivi ulica koje nose imena pojedinaca iz narodnooslobodilačkog rata i iz revolucionarne prošlosti Jugoslavije“ (Službeni glasnik općine Tuzla, broj 3/96, Tuzla, 1996, član 1).

Već 1997. godine, Općinsko vijeće usvaja Odluku o izmjenama i dopunama odluke o nazivima ulica i trgova u gradu i naseljima na području općine Tuzla, kojima se, između ostalih, mijenjaju i sljedeći nazivi ulica: ulica 1. Maja postaje ulica Mihajla i Živka Crnogorčevića, ulica Vukosavska postaje ulica Malkočeva, ulica Majevička postaje ulica Zlatarska (Službeni glasnik općine Tuzla br. 1/97, 1997, 8-10).

Slijedeći pozitivan primjer, Općinsko vijeće Tuzla je, 2003. godine, odlučilo preimenovati veliki broj ulica u gradu, pri čemu je bez imena ulice ostao znatan broj narodnih heroja, ali i mnoge druge ulice, nazvane po toponimima ili nekim zaostavštinama prošlosti. Neke od tadašnjih izmjena su: ulica Zagrebačka postaje ulica Hasana i Derviša Sušića, ulica Mostarska postaje ulica Pašana Kovačevića, ulica Grmečka postaje ulica Bajrama Malkočevića, ulica 27. Marta postaje ulica Kozlovačke čete (Službeni glasnik općine Tuzla, br. 1/03, Tuzla, 2003, 12-14).

Na taj način, Tuzla se „riješila“ većeg dijela bremena prošlosti vezane za vrijeme nekadašnje SFRJ, a ulice su dobile imena po viđenijim Tuzlacima ili ljudima čiji je život i rad imao uticaja na grad i okolinu.

#### **4.4.1. Aleja Alije Izetbegovića**

Nijedna promjena naziva ulice u gradu Tuzli nije izazvala toliko reakcija kao izmjena naziva ulice, u narodu poznate kao ulica Oktobarske revolucije i njeno više puta obavljeno preimenovanje, do konačnog imenovanja u ulicu Aleja Alije Izetbegovića (Službeni glasnik općine Tuzla, br. 11/88, Tuzla, 1988, 266). Tome je prethodilo brisanje njenog naziva. Naime, Odlukom Općinskog vijeća od 29.12.1995. godine, u članu 1., navodi da se riječi iz Odluke objavljene u „Službenom glasniku općine Tuzla“, broj 11/88, 4/89 i 6/90 – novi prečišćeni tekst, riječi „ulica Oktobarske revolucije“ brišu.

Sljedećom Odlukom Općinskog vijeća Tuzla, u članu 1. Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o nazivima ulica i trgova u gradu Tuzli i naseljima na području općine Tuzla, ista ulica je dobila naziv Aleja bosanskih vladara (Službeni glasnik općine Tuzla, broj 3/96, Tuzla, 1996, član1). Ipak, ni taj naziv se nije zadržao pretjerano dugo, jer je Općinsko vijeće Tuzla novom Odlukom iz 2003. godine, odlučilo njeno ime ponovo promijeniti, te je dotadašnja Aleja bosanskih vladara postala Aleja bosanskih heroja (Službeni glasnik općine Tuzla, broj 1/03, Tuzla, 2003, 12).

Konačno, Odlukom Općinskog vijeća Tuzla, o izmjenama i dopunama Odluke o kriterijima za promjenu postojećih naziva ulica i trgova u gradu Tuzli i naseljima na području općine Tuzla, od 18. novembra 2005. godine, još jednom je izmijenjen naziv ove ulice (Službeni glasnik općine Tuzla, broj 9/05, Tuzla, 2005, 350).

Pomenutom Odlukom iz 2005. godine, tačka 6. u prethodnim Odlukama objavljenim u Službenim glasnicima općine Tuzla, broj: 11/88, 4/89, 6/90, 3/95, 3/96, 1/97, 1/00, 3/02, 5/02, 1/03 i 3/05, se mijenja i glasi: „Ulica koja od raskršća Ulice Maršala Tita i ulice kralja Tvrtka Prvog, kod zgrade Suda, vodi u pravcu istoka nosi naziv Aleja Alije Izetbegovića“.

Vodeći se trendom odavanja počasti prvom predsjedniku Republike Bosne i Hercegovine, Općinsko vijeće Tuzla je, tada, odlučilo preimenovati jednu od poznatijih tuzlanskih ulica, uz veliko negodovanje javnosti, koja ulicu i danas naziva „Oktobarskom“, ignorišući stavove politike i Vijeća.

#### 4.4.2. Ulica Maršala Tita

Ulica Maršala Tita u Tuzli, danas se proteže od raskrsnice kod sjedišta Ministarstva unutrašnjih poslova Tuzlanskog kantona, prema zapadu, odvaja se lijevo i spaja sa sjevernom magistralom u dijelu pored Pivare, sve do raskrsnice na Brčanskoj Malti, u oba smjera (<http://www.kartabih.com/karta-tuzla/>).

Krajem osmanskog perioda, ovaj dio grada su nazivali Podgradine (Trifković, 1981). Nakon što je, za vrijeme Austro-Ugarske monarhije izgrađena pivara, cijeli taj kraj se nazivao Pivara, da bi se, od decembra 1918. godine zvao šetaliste Milorada Perišića, po komandiru čete srpske vojske koja je, nakon povlačenja austrougarske vojske, prva ušla u Tuzlu (Trifković, 1981). Nakon II svjetskog rata, ulica nosi ime Maršala Tita, koje do današnjeg dana nije promijenjeno.

### 5. GRAD ŠIROKI BRIJEG

#### 5.1. Kratak historijat nastanka i razvoja grada Široki Brijeg

Grad Široki Brijeg nalazi se u južnom dijelu Bosne i Hercegovine, pripada području Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno Zapadnohercegovačkom kantonu, čije je i središte. Smješten je na rijeci Lištici. Na kraju 19. vijeka ime se počinje pisati u ijekavskom obliku: Široki Brijeg. Za to vrijeme je vezan i naziv mjesta Ćemer (persijsko-turski, „*kemer*“ – *svod*), iako historičari tvrde da se samo mjesto nikada nije tako nazivalo, nego da se izraz „ćemer“ odnosi na jedan od mlinova na rijeci Lištici koji je bio sagrađen „na svod“ (Dugandžić, 2005:200).

Nakon tog perioda, mjesto mijenja ime u Lištica, po rijeci, koja izvire u Boraku, dva kilometra sjeverno od centra mjesta. Za vrijeme Austro-Ugarske, mjesto nosi ime Široki Brig, po mjestu na kom se nalazi izgrađeni franjevački samostan i, kasnije, gimnazija. Nakon II svjetskog rata, komunističke vlasti ponovo mijenjaju naziv mjesta u Lištica (50-tih godina XX vijeka), da bi 1991. godine mjesto dobilo današnji naziv Široki Brijeg (Dugandžić, 2005).

Trenutni naziv grada Široki Brijeg je ijekavizirani oblik ikavskog naziva Široki Brig, za jedan od tri brijega (uzvisine) koji se uzdižu iznad grada, okrenuti prema rijeci Lištici. Srednji od ta tri brijega (preostala dva su Burića brig i Brig Stražnica), je najveći i najširi, te je mjesto po tome i dobilo ime (Dugandžić, 2005).

#### 5.2. Promjene etničkog sastava stanovništva Širokog Brijega

Prema etničkom sastavu stanovništva, Široki Brijeg je tokom cijele svoje istorije pretežno grad sa većinskim katoličkim, hrvatskim stanovništvom. Prema svim obavljenim popisima stanovništva, Hrvata u Širokom Brijegu je bilo preko 98 %, a prema posljednjem popisu iz 2013. godine, taj procenat iznosi 99,60 % (<http://www.statistika.ba>).



Tabela 5. Komparativni prikaz etničkog sastava stanovništva na teritoriji općine Široki Brijeg, po godinama popisa stanovništva

<b>Etnički sastav stanovništva na teritoriji današnje općine Široki Brijeg</b>				
Godina popisa stanovništva	Muslimani (%)	Pravoslavci (%)	Katolici (%)	Ostali (%)
1953.	Bez podataka	<b>1,46</b>	98,34	<b>0,20</b>
1971.	<b>0,16</b>	0,86	98,74	0,24
1981.	0,00 (ukupno 7 osoba)	0,70	<b>98,32</b>	<b>0,98</b>
1991.	0,00 (ukupno 9 osoba)	0,54	98,91	0,55
2013.	0,00 (ukupno 6 osoba)	<b>0,16</b>	<b>99,60</b>	0,24

### 5.3. Komparativna analiza izmjena naziva ulica u Širokom Brijegu

Kao i u slučaju trgova, i imena ulica u Širokom Brijegu definirana su Odlukom o obilježavanju ulica i trgova imenima i zgrada brojevima na području općine Široki Brijeg, donesenom 10.03.2004. godine (Službeni glasnik općine Široki Brijeg, broj 1/2004, Široki Brijeg, 2004, 24-41).

Analizirajući nazive ulica u Širokom Brijegu, može se zaključiti da samo njih 4 imaju ženska imena, dok ih je 78 dobilo nazive po muškarcima. Preostale ulice nose nazive nekih historijskih događaja ili toponima. Najviše poznatih osoba koje nose imena širokobrijeških ulica, njih čak 34, osobe su koje su se bavile naukom, umjetnošću i književnošću. Na drugom mjestu su nazivi ulica nastali prema procijenjenim historijskim zaslugama pojedinaca iz reda hrvatskog naroda, uglavnom političkim (njih 25). Da su svećenici ostavili neizbrisiv trag u životu tog kraja, pokazuje i 18 imena ulica koja pripadaju svećeničkom redu. Neki svećenici ušli su u ovaj izbor svojim radom vezanim za brigu o ljudskoj duši, dok je jedan broj to zaslužio svojim humanitarnim radom ili nadarenošću u umjetničkom radu, slikarstvu, pisanjem proze ili poezije. Jedan broj ulica nosi naziv po mjestima (toponimi). Čak njih 24, odnosno, gotovo svaka četvrta ulica tako je nazvana. Neke ulice nose naziv drugih gradova, ali u velikoj mjeri ne bosanskohercegovačkih (Zagrebačka, Splitska, Bleiburška, Vinkovačka, Varaždinska ulica), iako postoje i Mostarska, te Sarajevska ulica (Službeni glasnik općine Široki Brijeg, broj 1/2004, Široki Brijeg, 2004, 24-41).

#### 5.3.1. Ulica Fra Didaka Buntića – glavna širokobriješka ulica

Najveća i glavna širokobriješka ulica nosi ime po najvećem sinu Hercegovine, ocu sirotinje i narodnom prosvjetitelju fra Didaku Buntiću, rođenom u selu Paoči, u oktobru 1871. godine. Ime joj je definirano Odlukom o obilježavanju ulica i trgova imenima i zgrada brojevima na području općine Široki Brijeg, donesenom 10.03.2004. godine.

Ulica fra Didaka Buntića odvaja se od trga dr. Ante Starčevića i ide do mosta na rijeci Lištici (Trg širokobrijeških žrtava), prolazi pored zgrade Skupštine općine, te produžava do raskrižja



sa Zaobilaznicom, odnosno današnjom ulicom pobijenih franjevac (Službeni glasnik općine Široki Brijeg, broj 1/2004, Široki Brijeg, 2004, 25).

### 5.3.2. Ulica Antuna Mihanovića

Odlukom gradskog vijeća Široki Brijeg, od 10.03.2004. godine (Službeni glasnik općine Široki Brijeg, broj 1/2004, Široki Brijeg, 2004), ulica koja se odvaja od trga dr. Ante Starčevića i ide jugozapadno do Klanca (trg sv. Ante), nazvana je u spomen na Antuna Mihanovića (1796.-1861.), hrvatskog književnika, pravnika, vojnog časnika i diplomate, najpoznatijeg po stihovima pjesme „Hrvatska domovina“, koja je u vrijeme pisanja slovila kao doprinos pjesnika ilirskom pokretu u Hrvatskoj, a danas je poznata kao zvanična himna Republike Hrvatske „Lijepa naša“ (Oćak, 1998).

Široki Brijeg je tokom cijele svoje istorije pretežno grad sa većinskim katoličkim (Hrvati) stanovništvom u kome su svećenici (franjevci) ostavili dubok i neizbrisiv trag među lokalnim stanovništvom. Iz navedenih razloga i ne treba da čudi podatak da sve ulice u gradu, koje nemaju naziv koji korijen vuče iz određenih toponima, imaju nazive dobivene po historijskim ličnostima vezanim za istoriju hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj, kao i činjenica da u nazivima ulica nije bilo mjesta za bilo koju ličnost iz reda ostalih naroda koji su živjeli ili žive na tom prostoru.

## 6. ZAKLJUČAK

Duga i burna historija bosanskohercegovačke državnosti za posljedicu je imala brojne promjene koje su ostavljale dubokog traga na ljude koji su naseljavali ovaj teritorij. Svaka vlast, koja je dolazila na ove prostore, vodila se težnjom za potčinjavanjem i preoblikovanjem izvornog bosanskohercegovačkog identiteta i nametanjem svojih vrijednosti, često i silom.

Tipičan primjer želje za preoblikovanjem historije i kulture, društvenih i drugih vrijednosti ogleda se u, sada već redovnim, izmjenama naziva ulica, bulevara i trgova, ali i mnogih javnih ustanova, u brojnim bosanskohercegovačkim gradovima.

Prvobitni nazivi ulica, trgova i javnih objekata, koji su najvećim dijelom bili vjerski objekti, uglavnom se vežu za period osmanske vladavine ovim prostorima, a ulice su dobivale imena po džamijama ili zanatskim aktivnostima koje su se u njima odvijale.

Prema trenutnim nazivima ulica, trgova i javnih ustanova u svim dijelovima Bosne i Hercegovine, sasvim je jasno da je ona, najvećim dijelom, okrenuta nacionalističkim idealima, a nasljedstvo socijalizma i nekadašnje SFRJ dobrim dijelom je odbačeno i zaboravljeno. Tako se, na osnovu podataka o nazivima ulica na području Bosne i Hercegovine, može zaključiti da je najčešći naziv koji nose ulice u Bosni i Hercegovini – Omladinska ulica. Naziv Omladinska ulica ponavlja se 36 puta u 100 općina, a ono što je interesantno jeste da je ovaj naziv skoro podjednako zastupljen i na teritoriji Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine.

Najčešći naziv koji nose ulice na području Federacije Bosne i Hercegovine je ulica Zlatnih ljiljana. Veoma često se ponavlja i naziv Šehidska ulica, a kada je ovaj naziv u pitanju, postoje razne varijacije (Bosanskih šehida, Šehitska).

U Republici Srpskoj, najviše ulica nosi ime Svetog Save, Vuka Karadžića, Petra Kočića, Nikole Tesle, te Jovana Jovanovića Zmaja, Kralja Petra I Karađorđevića, te Nikole Pašića.

Područja Bosne i Hercegovine koja su danas naseljena pretežno hrvatskim stanovništvom (na primjer Široki Brijeg) generalno su i prije, tokom cijele svoje historije pretežno bila naseljena većinskim katoličkim (hrvatskim) stanovništvom u kome su svećenici (franjevci) ostavili dubok i neizbrisiv trag među lokalnim stanovništvom. Iz navedenih razloga i ne treba da čudi podatak da sve ulice u tim gradovima, koje nemaju naziv koji korijen vuče iz određenih toponima, imaju nazive dobivene po historijskim ličnostima vezanim za historiju hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj, kao i činjenica da u nazivima ulica nije bilo mjesta za bilo koju ličnost iz reda ostalih naroda koji su živjeli ili žive na tom prostoru.

Neke ulice na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine zadržale su stare nazive, tako da postoji i petnaestak ulica Maršala Tita, ili je njihov naziv samo Titova ulica. Takođe, na području Federacije Bosne i Hercegovine ulice često nose nazive drugih gradova.

Moglo bi se zaključiti da premali broj ulica u gradovima širom Bosne i Hercegovine svoj naziv duguje lokalnim toponimima, što je jako čest slučaj u razvijenim civilizacijama, gdje je zastupljenost naziva ulica po ličnim imenima zaslužnih građana procentualno mnogo manja. Također, da se primijetiti i da je zastupljenost ženskih imena u nazivima ulica u Bosni i Hercegovini jako mala, praktično zanemariva, a da se izraziti u dijelovima procenta.

## LITERATURA

1. Dugandžić, I. *O nastanku grada Širokog Brijega*, Zbornik radova sa Znanstveno-stručnog skupa: „Sto godina nove crkve na Širokom Brijegu“, Franjevački samostan Široki Brijeg, Široki Brijeg, 2005.
2. Handžić, A. (1975.), *Tuzla i njena okolina u XVI vijeku*, IP Svjetlost Sarajevo, Sarajevo.
3. Hasković, R. i saradnici (2007.), *Tuzla – Fotomonografija*“, BOSNIA ARS Tuzla, Tuzla.
4. <http://grad.tuzla.ba/tuzla/historija-tuzle/> (preuzeto 07.12.2020)
5. <http://www.kartabih.com/karta-siroki-brijeg/> (preuzeto 12.06.2021)
6. <http://www.kartabih.com/karta-tuzla/> (preuzeto 12.06.2021.)
7. <http://www.statistika.ba> (preuzeto 04.11.2020.)
8. <https://banjaluka.net/kako-su-banjalucke-ulice-mijenjale-imena/> (preuzeto 18.10.2020)
9. <https://radiokameleon.ba/2018/01/03/tuzla-za-pocetnike-kako-su-dobile-imena-prve-tuzlanske-mahale/> (preuzeto 14.12.2020.)
10. <https://www.banjaluka.rs.ba/gradska-uprava/mjesne-zajednice/> (preuzeto 06.11.2020.)
11. <https://www.banjaluka.rs.ba/gradska-uprava/mjesne-zajednice/> (preuzeto 10.11.2020)
12. <https://www.banjaluka.rs.ba/gradska-uprava/mjesne-zajednice/> (preuzeto 06.11.2020)
13. <https://www.nezavisne.com/novosti/banjaluka/Inicijativa-za-vracanje-predratnih-naziva-ulica/11913> (preuzeto 21.11.2020)
14. <https://www.scribd.com/doc/307406491/Banjalucke-ulice-kroz-istoriju>, (preuzeto 29.05.2021.)
15. Imamović, M. (1998.), *Historija Bošnjaka*, II izdanje, Bošnjačka zajednica kulture Preporod, Sarajevo.
16. Imamović, M. (2003.), *Historija države i prava Bosne i Hercegovine*, Magistrat, Sarajevo.

17. Kreševljaković, H. (1953.), *Stari bosanski gradovi*, Naše starine I
18. Mutapčić, E. (2008.), *Oblast – Zemlja Soli u srednjem vijeku*, BAŠTINA sjeveroistočne Bosne Broj I, JU Zavod za zaštitu i korištenje kulturno-historijskog i prirodnog naslijeđa Tuzlanskog kantona Tuzla.
19. Očak, J. (1998.), *Antun Mihanović*", Nakladni zavod Globus, Zagreb.
20. Savić, J. *Architectural Scene of Banja Luka and Croatian Authors: Modernisation of a Small Town*, Znanstveni časopis za arhitekturu i urbanizam, Sveučilište u Zagrebu, Arhitektonski fakultet, Zagreb, 2012.
21. Selimović, S. Hadžić, S. (2007.), *Tuzlanski kraj 1851-1991: demografske i socijalne promjene*", Off-set Tuzla, Tuzla.
22. Službeni glasnik općine Široki Brijeg, broj 1/2004, Široki Brijeg, 2004.
23. Službeni glasnik općine Tuzla br. 1/97, 1997.
24. Službeni glasnik općine Tuzla, br. 1/03, Tuzla, 2003.
25. Službeni glasnik općine Tuzla, broj 11/88, Tuzla, 1988.
26. Službeni glasnik opštine Tuzla, broj 3/95, Tuzla, 1995.
27. Službeni glasnik općine Tuzla, broj 3/96, Tuzla, 1996.
28. Službeni glasnik općine Tuzla, broj 9/05, Tuzla, 2005.
29. Škaljić, A. (1966.), *Turcizmi u srpskohrvatskom jeziku*, Svjetlost, Sarajevo.
30. Trifkovic, D. (1981.), *Tuzlanski vremeplov*, NIRO Pres kliping Beograd, Beograd.
31. Trifković, D. (1997.), *Tuzlanski vremeplov V*, Grafocoop Tuzla, Tuzla.
32. Vego, M. (1982.), *Postanak srednjevjekovne bosanske države*, Svjetlost OOUR Izdavačka djelatnost Sarajevo, Sarajevo.
33. Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske br. 97/2016 i 36/2019.
34. Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 49/06.

**POKRETANJE PREKRŠAJNOG POSTUPKA NAKON IZRICANJA MJERE  
ZABRANE OBAVLJANJA DJELATNOSTI U POSTUPKU INSPEKCIJSKOG  
NADZORA U SVJETLU NAČELA NE BIS IN IDEM**

**THE OPENING OF MISDEMEANOUR PROCEEDINGS AFTER THE IMPOSITION  
OF A BAN ON ENGAGING IN BUSINESS ACTIVITIES  
IN LIGHT OF THE NE BIS IN IDEM PRINCIPLE**

**dr. sc. Iva Parenta**

Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

e-mail: [iparenta@pravri.uniri.hr](mailto:iparenta@pravri.uniri.hr)

**Sažetak**

Polazeći s aspekta načela *ne bis in idem* u radu se analiza mogućnost pokretanja prekršajnog postupka nakon što je prethodno, u postupku inspekcijskog nadzora, izrečena upravna mjera zabrane obavljanja djelatnosti. S obzirom na to da je načelo *ne bis in idem* zajamčeno čl. 4. Protokola br. 7 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, analizira se dopustivost dualiteta upravnog i prekršajnog postupka u kontekstu prakse Europskog suda za ljudska prava. Pritom se analizira može li se mjera zabrane obavljanja djelatnosti smatrati „kaznenom“ u smislu primjene Konvencije, a posljedično tome i načela *ne bis in idem*. Nastavno se analiziraju pojmovi djela (*idem factum*) i dualiteta postupka (*bis*) u kontekstu predmeta razmatranja. Nakon kritičkog prikaza prakse hrvatskih prekršajnih sudova, u zaključnom se dijelu rada izlažu smjernice za *de lege lata* postupanje.

**Ključne riječi:** *ne bis in idem, prekršajni postupak, postupak inspekcijskog nadzora, mjera zabrane obavljanja djelatnosti.*

**Abstract**

Starting from the aspect of the *ne bis in idem* principle, the paper analyzes the possibility of initiating misdemeanour proceedings after the prior administration of a ban on engaging in business activities by competent supervisory authorities. The principle of *ne bis in idem* is guaranteed by Art. 4 Protocol no. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. So the paper analyzes the admissibility of the duality of administrative and misdemeanour proceedings in the context of the practice of the European Court of Human Rights. In doing so, it is analyzed whether a ban on engaging in business activities can be considered "criminal" in terms of the application of the Convention, and consequently the principle of *ne bis in idem*. Further on, the elements of "*idem factum*" and "*bis*" are analyzed. After the critical presentation of domestic case law, the final part of the paper gives practical guidelines for future proceedings.

**Keywords:** *ne bis in idem, misdemeanour proceedings, inspection supervision, prohibition from conducting business activities.*

## 1. UVOD

Načelo *ne bis in idem* propisano je u čl. 32. st. 2. Ustava RH<sup>1</sup> te čl. 4. Protokola br. 7. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija ili EKLJP).<sup>2</sup> U posljednjih je desetak godina tome načelu u hrvatskoj teoriji i praksi posvećena znatna pozornost. Ona je primarno rezultat presuda Europskog suda za ljudska prava (dalje: ESLJP) u predmetima *Maresti*<sup>3</sup> i *Tomasović*<sup>4</sup> u kojima je utvrđeno da je RH povrijedila pravo zajamčeno čl. 4. Protokola br. 7 uz Konvenciju. Navedene su presude pobudile znatiželju teoretičara i praktičara te dovele do preispitivanja ispravnosti dotadašnje prakse sudova u pogledu dupliciranja, u prvom redu, prekršajnih i kaznenih postupaka.<sup>5</sup> Kako su standardi ESLJP-a sve dublje prodirali u praksu, tako su prekršajni sudovi RH počeli preispitivati i primjenjivost načela *ne bis in idem* u prekršajnim postupcima pokrenutim nakon izricanja različitih upravnih mjera u postupku inspeksijskog nadzora, a između ostalog i mjere zabrane obavljanja djelatnosti. Praksa hrvatskih sudova po tom se pitanju znatno mijenjala. S obzirom na to da još uvijek postoje dvojbe oko dopustivosti dualiteta upravnog i prekršajnog postupka, u ovom se radu kao središnje pitanje postavlja može li se, nakon što je izrečena upravna mjera zabrane obavljanja djelatnosti u postupku inspeksijskog nadzora uz primarnu ili supsidijarnu primjenu Zakona o općem upravnom postupku, voditi prekršajni postupak u odnosu na iste činjenice ili činjenice koje su u biti iste onima zbog kojih je izrečena upravna mjera, a da time ne dođe do povrede načela *ne bis in idem*. Cilj je ovoga rada ponuditi odgovor na to središnje pitanje i pružiti određene smjernice za *de lege lata* postupanje utemeljene na teorijskom razmatranju načela *ne bis in idem* i usklađene s praksom ESLJP-a.

## 2. ZABRANA OBAVLJANJA DJELATNOSTI U RAZLIČITIM OBLICIMA INSPEKCIJSKOG NADZORA

Upravne mjere koje su predmet razmatranja ovoga rada u kontekstu mogućnosti primjene načela *ne bis in idem* u naknadnom prekršajnom postupku jesu mjere koje se sastoje u zabrani obavljanja djelatnosti na određeno vrijeme te koje se zbog utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti izriču u postupku inspeksijskog nadzora. Inspeksijski nadzor jedan je od poslova tijela državne uprave kojim se nadzire zakonito i pravilno postupanje određenih subjekata u provođenju pravnih propisa (Borković, 2002:236 i 238). Ako upravno tijelo u postupku provođenja inspeksijskog nadzora utvrdi da nadzirani subjekt ne postupa u skladu s pravnim propisima iz sustava pozitivnog zakonodavstva za nadziranu djelatnost, ono je ne samo

<sup>1</sup> Čl. 32. st. 2. Ustava RH glasi: „Nikome se ne može ponovno suditi niti ga se može kazniti u kaznenom postupku za kazneno djelo za koje je već pravomoćno oslobođen ili osuđen u skladu sa zakonom.” (Narodne novine, 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014).

<sup>2</sup> Čl. 4. st. 1. Protokola br. 7. uz Konvenciju glasi: „Nikome se ne može ponovno suditi niti ga se može kazniti u kaznenom postupku iste države za kazneno djelo za koje je već pravomoćno oslobođen ili osuđen u skladu sa zakonom i kaznenim postupkom te države.“ (Narodne novine – Međunarodni ugovori 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17).

<sup>3</sup> ESLJP, *Maresti protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 55759/07, 25. 6. 2009.

<sup>4</sup> ESLJP, *Tomasović protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 53785/09, 18. 10. 2011.

<sup>5</sup> V. Novosel, Rašo i Burić, 2010; Ivičević Karas i Kos, 2012; Josipović i Novak Hrgović, 2016; Martinović, 2019.

ovlašteno, već i dužno, putem upravnih mjera naložiti nadziranom subjektu da svoje poslovanje uskladi s propisima (Mišćević, 1987:7).<sup>6</sup>

Mogućnost izricanja takvih upravnih mjera predviđena je brojnim zakonima. U tom smislu Medvedović navodi kako „nije pretjerano reći da u materiji inspekcijskog nadzora postoji prava šuma propisa u kojoj se nerijetko teško snalaze i dobri pravni stručnjaci“ (Medvedović, 1994:565). Mjere zabrane obavljanja djelatnosti izvršavaju se pečaćenjem poslovnih prostorija, a mogućnost njihova izricanja predviđena je primjerice čl. 124. Općeg poreznog zakona,<sup>7</sup> čl. 108. Zakona o trošarinama,<sup>8</sup> čl. 43. Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti,<sup>9</sup> čl. 166. i 168. Zakona o poljoprivredi,<sup>10</sup> čl. 147. Zakona o zaštiti potrošača,<sup>11</sup> čl. 9. Zakona o zabrani i sprječavanju obavljanja neregistrirane djelatnosti.<sup>12</sup> Pojedine, pak, zakonske odredbe, poput čl. 240. Zakona o strancima<sup>13</sup> i čl. 68. Zakona o trgovini,<sup>14</sup> predviđaju mogućnost neizvršavanja izrečene mjere zabrane obavljanja djelatnosti te ukidanja usmeno izrečenog rješenja ako nadzirani subjekt otkloni utvrđene nepravilnosti te dostavi dokaz o uplati zakonom propisanog fiksnog novčanog iznosa u korist Državnog proračuna.

Upravne mjere su s aspekta načela *ne bis in idem* zanimljive u slučajevima kada povreda propisa zbog koje se mjera izriče ujedno predstavlja i prekršaj u odnosu na koji se pokreće prekršajni postupak. Primjerice, prema OPZ-u se upravna mjera zabrane obavljanja daljnjeg rada može izreći poreznom obvezniku zbog propusta u izdavanju računa (čl. 124. st. 1. t. 1.). S obzirom na to da je porezno tijelo obvezno podnijeti kaznenu prijavu nadležnom tijelu ako se u tijeku poreznog nadzora pojavi sumnja da je porezni obveznik počinio prekršaj, protiv njega se ujedno pokreće prekršajni postupak jer je propust u izdavanju računa OPZ-om propisan kao najteži porezni prekršaj (čl. 192. st. 1. t. 1.).

Upravne mjere u sustavu nacionalnog zakonodavstva nisu označene kao kaznene ili prekršajne niti se izriču u okviru kaznenih i prekršajnih postupaka. Međutim, one se svejedno, neovisno o njihovoj klasifikaciji u hrvatskom pravu, u smislu Konvencije mogu smatrati „kaznenim“ u slučaju da ispunjavaju *Engel* kriterije<sup>15</sup> razvijene u praksi ESLJP-a.

### **3. DOPUŠTENOST DUALITETA UPRAVNOG I PREKRŠAJNOG POSTUPKA S ASPEKTA PRAKSE EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA**

ESLJP, prilikom odlučivanja je li u konkretnom predmetu došlo do povrede načela *ne bis in idem* iz čl. 4. st. 1. Protokola br. 7 uz Konvenciju, najprije utvrđuje putem *Engel* kriterija je li prvi postupak, ovdje postupak inspekcijskog nadzora, imao kaznenopravni karakter. Tek nakon

---

<sup>6</sup> To slijedi i iz čl. 25. st. 2. Zakona o sustavu državne uprave koji propisuje da je inspektor odgovoran ako propusti poduzeti mjere i radnje koje ima pravo i obvezu poduzeti.

<sup>7</sup> Narodne novine, 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20, 114/22, dalje: OPZ.

<sup>8</sup> Narodne novine, 106/18, 121/19, 144/21.

<sup>9</sup> Narodne novine, 85/15, 121/16, 99/18, 25/19, 98/19, 32/20, 42/20, 126/21.

<sup>10</sup> Narodne novine, 118/18, 42/20, 127/20, 52/21, 152/22.

<sup>11</sup> Narodne novine, 19/2022.

<sup>12</sup> Narodne novine, 61/11, 66/19.

<sup>13</sup> Narodne novine, 133/20, 114/22, 151/22.

<sup>14</sup> Narodne novine, 87/08, 96/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13, 30/14, 32/19, 98/19, 32/20, 33/23

<sup>15</sup> ESLJP, *Engel i drugi protiv Nizozemske*, br. zahtjeva 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, 8. 6. 1976.

što utvrdi da se određeni postupak smatra kaznenim u smislu primjene Konvencije, radi ocjene o (ne)postojanju povrede načela *ne bis in idem* utvrđuje odnosi li se dualizam postupka (*bis*) na isto djelo (*idem factum*).

### 3.1. Engel kriteriji u kontekstu svrhe mjere zabrane obavljanja djelatnosti u postupku inspeksijskog nadzora

*Engel* kriteriji odnosno kriteriji kojima se ESLJP rukovodi prilikom utvrđivanja može li se određeni postupak smatrati kaznenim su: (1) klasifikacija djela u nacionalnom pravu (*classification in domestic law*), (2) priroda djela (*nature of the offence*) te (3) priroda i težina sankcije (*nature and degree of severity of the sanction*).<sup>16</sup> Pritom su drugi i treći kriterij alternativni, međutim nije isključena mogućnost njihove kumulativne primjene kada iz odvojene analize oba mjerila ne proizlazi jasan zaključak.<sup>17</sup>

Prvi *Engel* kriterij u konkretnom slučaju nije primjenjiv s obzirom na to da djelo za koje se izriče upravna mjera zabrane obavljanja djelatnosti u hrvatskom zakonodavstvu nije klasificirano niti kao kazneno niti kao prekršajno.

Kada je riječ o drugom *Engel* kriteriju, u praksi ESLJP-a su se za ocjenu o njegovu (ne)postojanju razvili određeni čimbenici koje taj Sud uzima u obzir. Najrelevantniji u vezi s predmetom razmatranja ovoga rada su sljedeći: (a) je li određena pravna norma primjenjiva samo na točno određenu skupinu adresata ili je općeobvezujućeg karaktera,<sup>18</sup> (b) sastoji li se namjena pravnog pravila u kažnjavanju ili odvratanju,<sup>19</sup> (c) nastoje li se pravnim pravilom zaštititi opći interesi društva koji se uobičajeno štite kaznenim pravom,<sup>20</sup> (d) je li izricanje sankcije ovisno o utvrđenju krivnje.<sup>21</sup>

U postupku inspeksijskog nadzora tijela državne uprave izvršavaju nadzorne ovlasti pa za njih unaprijed zakonom mora biti propisano koje subjekte mogu nadzirati te u kojoj oblasti njihova djelovanja (Borković, 2002:237). Zakon o Državnom inspektoratu u čl. 3. st. 1. propisuje djelokrug Državnog inspektorata odnosno područja u kojem ono obavlja inspeksijske poslove (trgovina, hrana, poljoprivreda, ugostiteljske djelatnosti, rudarstvo i sl.).<sup>22</sup> Dakle, propisi koji reguliraju inspeksijsku djelatnost (najčešće) se odnose na točno određenu skupinu adresata, tj. subjekata koje se nadzire, a nisu generalno primjenjivi na sve građane kao što je to u slučaju kaznenih djela i prekršaja.

Upravne mjere zabrane obavljanja djelatnosti izriču se u okviru inspeksijskog nadzora. Njime se zadovoljava dvojaka svrha, preventivna i represivna (Staničić, 2019: 61). Pritom se preventivna svrha ostvaruje tako što su subjekti nadzora svjesni da mogu postati predmet nadzora pa nastoje svoje poslovanje uskladiti s važećim propisima, a represivna tako što inspeksijska tijela, kada utvrde određenu nezakonitost ili nepravilnost, poduzimaju određene

<sup>16</sup> Ibid., § 82.

<sup>17</sup> V. npr. ESLJP, *Bendenoun protiv Francuske*, br. zahtjeva 12547/86, 24. 2. 1994., § 47.

<sup>18</sup> ESLJP, *Bendenoun protiv Francuske*, br. zahtjeva 12547/86, 24. 2. 1994., § 47.

<sup>19</sup> ESLJP, *Maresti protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 55759/07, 25. 6. 2009., § 59.

<sup>20</sup> ESLJP, *Produkcija Plus Storitveno podjetje d.o.o. protiv Slovenije*, br. zahtjeva 47072/15, 23. 10. 2018., § 42.

<sup>21</sup> ESLJP, *Benham protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. zahtjeva 19380/92, 10. 6. 1996., § 56.

<sup>22</sup> Narodne novine, 115/18, 117/21.

mjere da se poslovanje nadziranog subjekta vrati u stanje zakonitosti i pravilnosti (Staničić, 2019:61). Iz navedenog slijedi kako je svrha pravnih propisa koji predviđaju izricanje upravnih mjera odvratajuće naravi te usmjerena isključivo prema subjektu nadzora, za razliku od svrhe kažnjavanja u kaznenom i prekršajnom pravu koja se sastoji i u generalnoj i u specijalnoj prevenciji te retribuciji.<sup>23</sup> U potonjim se postupcima kaznom želi utjecati na počinitelja, ali i na sve druge da ne čine kaznena djela tako što se jača svijest o pogibeljnosti njihova činjenja ili kod prekršaja svijest o povredi javnog poretka, društvene discipline i drugih društvenih vrijednosti.<sup>24</sup> Pritom generalna prevencija ima svoj negativni i pozitivni vid. Negativni se očituje u zastrašivanju potencijalnih počinitelja kaznom zbog koje će oni odustati od počinjenja kaznenog djela, a pozitivnim vidom generalne prevencije se javnost uvjerava da je pravo jače od neprava s obzirom na to da se kažnjavanjem počinitelja ponovno uspostavlja javni poredak (Novoselec i Martinović, 2019:302). Retributivna svrha kazne vidljiva je iz namjere da se njome izrazi društveni prijekor zbog počinjenog kaznenog djela ili prekršaja. Osim toga, kazna, zbog zla koje je počinitelj nanio počinjenjem kaznenog djela, u sebi sadrži određeno zlo koje se nanosi počinitelju (Mrčela i Vuletić, 2021:268).

Upravne mjere u sebi ne sadrže elemente generalne prevencije niti retribucije. Svrha je njihova izricanja isključivo odvratajuće djelovanje na subjekta nadzora koje se očituje u tome da otkloni uočene nepravilnosti u svome poslovanju te ga uskladi sa zakonskim i podzakonskim propisima na snazi. One su svojom svrhom usmjerene k hitnom uklanjanju protupravnog stanja (Josipović i Novak Hrgović, 2016:501). Tako, primjerice, OPZ navodi da se upravne mjere mogu izreći s ciljem „onemogućavanja daljnjeg nezakonitog postupanja i pravilnog uređenja porezno-pravnog odnosa“ (čl. 124. st. 1.). Njihovim se izricanjem ne izražava niti društveni prijekor koji se shvaća kao „socijalno-etički utemeljen prijekor koji predstavlja bit počiniteljeve krivnje“ (Novoselec i Martinović, 2019:303), jer se u postupku inspeksijskog nadzora ne utvrđuje krivnja, niti u obliku namjernog niti nehajnog postupanja subjekta nadzora u odnosu na utvrđene nezakonitosti u poslovanju. Izricanje „sankcije“ u postupku inspeksijskog nadzora nije povezano s krivnjom nadziranog subjekta, kako niti u pogledu vrste tako niti u pogledu visine novčanog iznosa koju nadzirani subjekt može platiti ako želi dovesti do ukidanja usmeno izrečenog rješenja o upravnoj mjeri. Taj je iznos određen zakonom u fiksnom iznosu,<sup>25</sup> iz čega slijedi da se njegova visina ne individualizira s obzirom na krivnju subjekta nadzora. Osim toga, na strani subjekta nadzora ne postoji obveza uplate tog novčanog iznosa niti su propisani načini prisilnog izvršenja kao što je to u slučaju neplaćene novčane kazne u kaznenom ili prekršajnom postupku.<sup>26</sup>

Pandan upravnoj mjeri zabrane obavljanja daljnjeg rada bi u kaznenom pravu mogla predstavljati sigurnosna mjera zabrane obavljanja određene dužnosti ili djelatnosti, a u prekršajnom pravu zaštitna mjera zabrane obavljanja određene dužnosti ili djelatnosti ili zabrane obavljanja određenih djelatnosti ili poslova pravnoj osobi. Njihova se svrha sastoji u otklanjanju okolnosti ili uvjeta koji omogućavaju ili poticajno djeluju na počinjenje novog

---

<sup>23</sup> Detaljnije o teorijama o svrsi kazne vidi Bačić, 1998:380-392; Novoselec, 2016:360-366.

<sup>24</sup> V. čl. 41. KZ-a i 32. PZ-a.

<sup>25</sup> Primjerice, u Zakonu o strancima propisan je iznos od 30.000,00 kn za svakog državljanina treće zemlje (čl. 240. st. 3.).

<sup>26</sup> V. čl. 43. KZ-a i čl. 34. PZ-a. Usp. Stipić, 2009:164 i 165.



kaznenog djela ili prekršaja,<sup>27</sup> odnosno njihova je svrha isključivo specijalna prevencija koja se ostvaruje u svom negativnom vidu (onemogućavanje počinitelja da ponovno čini kaznena djela) te pozitivnom vidu (popravljanje i resocijalizacija počinitelja) (Novoselec i Martinović, 2019:417). Sukladno čl. 4. KZ-a koji propisuje načelo krivnje, krivnja je preduvjet samo za izricanje kazne, ali ne i drugih kaznenopravnih sankcija kakve su sigurnosne mjere koje se temelje na opasnosti počinitelja.<sup>28</sup> Hrvatski sustav kaznenopravnih sankcija, kao i primjerice njemački, polazi od tzv. sustava dvostrukog kolosijeka kaznenopravnih sankcija: kazni i sigurnosnih mjera (*zweispuriges System von Strafen und Maßregeln*). U njemačkom se kaznenom pravu sigurnosne mjere nazivaju mjerama popravljanja i sigurnosti (*Maßregeln der Besserung und Sicherung*) te je njihova svrha specijalnopreventivna, temelji se na opasnosti počinitelja, i u tom smislu ostvaruje učinak koji kazna, s obzirom na to da se temelji na krivnji počinitelja, ne može ostvariti (Van Gemmeren u: Münchener Kommentar StGB, 2020: § 61, r. br. 1; Kinzig u Schönke i Schröder, 2019: §§ 61ff., r. br. 1-6). Sigurnosne mjere svoje nastajanje i uvođenje u kaznene zakone duguju učenju pozitivista sukladno kojima kazneno pravo mora biti isključivo preventivno orijentirano (Bačić, 1998: 449). U skladu s time, sigurnosne mjere su „mjere čiste prevencije“ (Bačić, 1998: 453). S obzirom na to da su upravne mjere usmjerene isključivo specijalnopreventivno, na subjektu nadzora, te da se izriču neovisno o krivnji, moglo bi ih se, prema pravnoj prirodi, klasificirati kao kvazi-sigurnosne odnosno kvazi-zaštitne mjere.

Treći *Engel* kriterij uzima u obzir prirodu i težinu sankcije koja se može izreći za djelo, pri čemu na kaznenu narav sankcije, sukladno praksi ESLJP-a, najčešće ukazuje mogućnost izricanja kazne zatvora ili novčane kazne koja se u slučaju neplaćanja može zamijeniti kaznom zatvora ili dovesti do upisa u kaznenu evidenciju.<sup>29</sup> S obzirom na navedeno, mjera zabrane obavljanje djelatnosti, čak i u onim slučajevima u kojima je moguće obustaviti njezino izvršenje uplatom određenog novčanog iznosa, ne bi se po svojoj prirodi i naravi trebala smatrati „kaznenom sankcijom“.

### 3.2. Pojam djela (*idem factum*)

U vezi elementa *idem*, ESLJP je u predmetu *Zolotukhin protiv Rusije*<sup>30</sup> prikazao tri različita pristupa do tada zauzimana u praksi Suda (§§ 70. – 77.). S obzirom na to da različiti pristupi dovode do pravne neizvjesnosti u smislu primjene čl. 4. Protokola br. 7. uz Konvenciju, Sud je u tom predmetu postavio temelje za usklađeno tumačenje pojma *idem* u daljnjoj praksi.

U predmetu *Zolotukhin* protiv podnositelja zahtjeva bio je vođen prekršajni postupak radi narušavanja javnog reda i mira koje se manifestiralo u psovanju dvaju policijskih službenika te odguravanju jednog od njih. Na istim se činjenicama temeljila i optužba za kazneno djelo narušavanja javnog reda sukladno kojoj je podnositelj zahtjeva prekršio javni red izgovarajući

<sup>27</sup> V. čl. 66. KZ-a i 51. PZ-a

<sup>28</sup> Prema načelu krivnje propisanom u čl. 4. PZ-a, a po uzoru na KZ/97, krivnja je preduvjet izricanja svih prekršajopravnih sankcija, a ne samo kazni. Međutim, takvo je rješenje zastarjelo te bi ga trebalo uskladiti s načelom krivnje koje propisuje KZ jer se izricanje i određivanje trajanja zaštitnih mjera temelji na stupnju opasnosti počinitelja, a ne na njegovoj krivnji.

<sup>29</sup> ESLJP, *Matijašić protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 38771/15, 8. 6. 2021., § 36., ESLJP, *Žugić protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 3699/08, 31. 5. 2011., § 68.

<sup>30</sup> ESLJP, *Zolotukhin protiv Rusije*, br. zahtjeva 14939/03, 10. 2. 2009., § 111.

prostote, prijeteći nasiljem i opirući se jednom od policijskih službenika. Drugim riječima, činjenice iz dvaju postupaka (prekršajnog i kaznenog) razlikovale su se samo u izostanku jednog elementa, prijeteći nasiljem, koji je bio izostavljen u prekršajnom postupku. To je dovelo do zaključka Suda da su optužbom za kazneno djelo obuhvaćene činjenice djela iz prethodno vođenog prekršajnog postupka odnosno da je riječ o bitno istim činjenicama (§ 97).

U skladu s time, prema shvaćanju Suda pogrešno je ono tumačenje pojma *idem* koje naglašava pravnu kvalifikaciju djela (*idem delictum*). Kada bi se on tako (restriktivno) tumačio, sudovi bi se ograničili samo na donošenje zaključka da je osoba suđena za djela koja imaju drugačiju pravnu kvalifikaciju te bi se time dovela u pitanje praktična i učinkovita primjena jamstva iz čl. 4. Protokola br. 7 uz Konvenciju. Stoga je *idem* potrebno tumačiti na način da se „zabranjuje kazneni progon ili suđenje za drugo djelo u mjeri u kojoj ono proizlazi iz istovjetnih činjenica ili činjenica koje su u biti iste“ (*identical facts or facts which are substantially the same*, § 82.). Stoga se sud „u svome ispitivanju treba usredotočiti na one činjenice koje predstavljaju skup konkretnih činjeničnih okolnosti koje uključuju istoga okrivljenika ...“ (§ 84.). *Idem* se, dakle, odnosi na pojam djela u procesnom smislu shvaćen kao „jedinствени повјесни догађај“ (Martinović, 2019:598; Tieman u: Karlsruher Kommentar StPO, 2023: § 264, r. br. 5-10).

### 3.3. Dualizam postupka (*bis*): kriterij bliske povezanosti u naravi i vremenu

Za ocjenu o nepostojanju dvostrukog suđenja ili kažnjavanja (*bis*) u smislu isključenja primjene načela *ne bis in idem*, mora se utvrditi da su dva postupka dovoljno međusobno povezana u naravi i u vremenu (*sufficiently close connection in substance and in time*). Premda se potreba utvrđivanja povezanosti između dvaju postupaka isticala i u ranijim odlukama Suda,<sup>31</sup> u predmetu *A i B protiv Norveške*<sup>32</sup> taj je test dodatno analiziran i razjašnjen. U tom su predmetu podnositeljima zahtjeva porezne vlasti izrekle novčanu kaznu administrativnog karaktera stoga što su propustili prijaviti dohodak od stjecanja i prijenosa dionica. Zbog tog se propusta protiv podnositelja zahtjeva vodio i kazneni postupak. Nakon što je ESLJP zaključio da se novčana kazna izrečena u upravnom postupku smatra kaznenom u smislu *Engel* kriterija te da je riječ o istom djelu (*idem*) zbog bitne istovjetnosti činjeničnog stanja u poreznom i kaznenom postupku, prešao je na ispitivanje postojanja dvostrukosti postupaka (*bis*). Pritom je naglasio da čl. 4. Protokola br. 7 ne priječi da pravni sustavi država stranaka zauzmu „integriran pristup društveno štetnim ponašanjima koja su u pitanju, a posebice pristup koji uključuje usporedne faze pravnog odgovora na nedjela, od strane različitih tijela i u različite svrhe“ (§ 123).

Kako se vođenje dvaju postupaka ne bi smatralo protivnim čl. 4. Protokola br. 7 uz Konvenciju, kumulativno mora biti ispunjen test njihove bliske povezanosti i u naravi i u vremenu. Pritom je ESLJP za određivanje postojanja bliske veze u naravi kao odlučne naveo sljedeće čimbenike: (1) jesu li se različitim postupcima nastojale ostvariti komplementarne svrhe te time obuhvatiti različiti aspekti društveno nedozvoljenog ponašanja; (2) je li dualitet postupaka predvidljiva posljedica istog ponašanja; (3) jesu li mjerodavni postupci vođeni na način kako bi se što više izbjeglo dupliciranje u prikupljanju i ocjeni dokaza, ponajprije suradnjom između različitih

<sup>31</sup> V. npr. ESLJP, *Nilson protiv Švedske*, br. zahtjeva 73661/01, 13. 12. 2005. u kojoj je test „dovoljne međusobne povezanosti u naravi i vremenu“ po prvi puta primijenjen.

<sup>32</sup> ESLJP, *A. i B. protiv Norveške*, br. zahtjeva 24130/11 i 29758/11, 15. 11. 2016.

nadležnih tijela kako bi se činjenice utvrđene u jednom postupku koristile u drugom; i, iznad svega, (4) je li kazna izrečena u postupku koji je prvi postao pravomoćno okončan uzeta u obzir u postupku koji je kasnije pravomoćno okončan (§ 132.). Što se tiče povezanosti postupaka u vremenu, Sud je istaknuo kako „to ne znači da se dva postupka moraju voditi istodobno od početka do kraja“, ali „vremenska veza mora biti dovoljno bliska da bi se pojedinac zaštitio od neizvjesnosti, odgoda i prekomjernog odugovlačenja postupka“ (§ 134.).<sup>33</sup>

Kada se navedeni kriteriji dovedu u kontekst hrvatskog pravnog sustava, tj. postupka inspekcijskog nadzora u kojemu je izrečena mjera zabrane obavljanja djelatnosti i prekršajnog postupka, iz obrazloženja u nastavku dade se zaključiti kako ta dva postupka, u pravilu, ispunjavaju kriterije bliske povezanosti u naravi i vremenu. Drugim riječima, njihovo konsekutivno vođenje ne dovodi do povrede načela *ne bis in idem*.

Prvi kriterij bliske povezanosti u naravi zahtijeva da se različitim postupcima ostvaruju komplementarne svrhe te time obuhvaćaju različiti aspekti spornog ponašanja. Osnovna je svrha inspekcijskog nadzora nadzor nad primjenom načela zakonitosti u radu nadziranih osoba i tijela s ciljem da subjekti nadzora usklade svoje poslovanje sa zakonskim i podzakonskim propisima (Staničić, 2019:61 i 64). S druge strane, svrha je prekršajnog prava inkriminirati ona ponašanja kojima se povrjeđuje ili ugrožava javni poredak, društvena disciplina i društvene vrijednosti zajamčene i zaštićene Ustavom RH i međunarodnim pravom čija se zaštita ne ostvaruje kaznenopravnom prisilom te izricanje prekršajnopравниh sankcija počinitelju prekršaja s ciljem specijalne i generalne prevencije.<sup>34</sup> S obzirom na to da se u tim dvama postupcima isti događaj sagledava s različitih aspekata i od strane različitih nadležnih tijela, a njihova komplementarna svrha ostvaruje time što se (najčešće) cjelokupno nepravo ne može iscrpiti izricanjem upravne mjere, ostvaruje se prvi kriterij bliske povezanosti u naravi.

Drugi kriterij bliske povezanosti u naravi zahtijeva da je dualitet postupka predvidljiva posljedica istog ponašanja. Niti taj kriterij ne bi trebao biti sporan imajući na umu da subjekti nad kojima se provodi inspekcijski nadzor ne mogu ne biti upoznati sa zahtjevom da svoje poslovanje moraju uskladiti s propisima koji reguliraju tu djelatnost, da im se može zabraniti obavljanje djelatnosti do otklanjanja nepravilnosti u poslovanju, ali i da ih se može prekršajno sankcionirati radi protupravnog postupanja u okviru obavljanja djelatnosti.

Treći kriterij zahtijeva postojanje suradnje između različitih nadležnih tijela kako bi se činjenice utvrđene u jednom postupku koristile u drugom. Nadležni inspektori koji provode inspekcijski nadzor prilikom podnošenja optužnog prijedloga ili prekršajnog naloga prilažu sve dokaze na kojima su utemeljili svoj zaključak o postojanju nepravilnosti u poslovanju i zbog kojih su izrekli upravnu mjeru. Eventualno dupliciranje radnji u naknadnom prekršajnom postupku rezultat je osiguranja prava obrane i ostalih jamstava pravičnog postupka koji se moraju primjenjivati u prekršajnom postupku.

Konačno, posljednji kriterij zahtijeva uzimanje u obzir kazne koja je izrečena u postupku inspekcijskog nadzora u naknadnom prekršajnom postupku. Imajući u vidu da čl. 36. st. 2. PZ-a propisuje da će sud, određujući vrstu i mjeru kazne koju će primijeniti, uzeti u obzir sve

<sup>33</sup> V. Lasagni i Mirandola, 2019. za kritiku te odluke ESLJP-a.

<sup>34</sup> Čl. 1. Prekršajnog zakona (Narodne novine 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22, dalje: PZ).

okolnosti koje utječu da kazna po vrsti i mjeri bude lakša ili teža, nema nikakve prepreke da se počinitelju prekršaja kao olakotna okolnost uzme u obzir izrečena upravna mjera. Iz obrazloženja najrecentnijih odluka slijedi da prekršajni sudovi tako već i postupaju.<sup>35</sup>

Što se tiče kriterija bliske povezanosti u vremenu, niti on ne bi trebao biti sporan jer prekršajni postupak u pravilu slijedi vrlo brzo nakon okončanja postupka inspekcijskog nadzora pa se time zadovoljava uvjet koji je postavio ESLJP da „vremenska veza mora biti dovoljno bliska da bi se pojedinac zaštitio od neizvjesnosti, odgoda i prekomjernog odugovlačenja postupka“.

#### **4. PRIMJENA NAČELA NE BIS IN IDEM U PREKRŠAJNIM POSTUPCIMA NAKON PRETHODNO IZREČENE MJERE ZABRANE OBAVLJANJA DJELATNOSTI: PRIKAZ PRAKSE HRVATSKIH SUDOVA**

Shvaćanja prekršajnih sudova u kontekstu primjene načela *ne bis in idem* u prekršajnim postupcima koji su se vodili nakon što je u postupku inspekcijskog nadzora izrečena mjera zabrane obavljanja djelatnosti mijenjala su se kroz tri faze.

U prvoj fazi, prije presuda u predmetima *Maresti* i *Tomasović*, praksa se temeljila na shvaćanju stroge odvojenosti postupka inspekcijskog nadzora u kojem se izriče upravna mjera zabrane obavljanja djelatnosti i prekršajnog postupka koji se vodi zbog istih činjenica. U skladu s time, smatralo se da okrivljenici uplatom novčanog iznosa u inspekcijskom postupku nisu platili novčanu kaznu za prekršaj za koji su kažnjeni u prekršajnom postupku već su ishodili neizvršavanje i ukidanje usmenog rješenja o zabrani obavljanja djelatnosti te stoga naknadno vođenje prekršajnog postupka ne dovodi do povrede načela *ne bis in idem*.<sup>36</sup>

Impresionirani autoritetom ESLJP-a i ne analizirajući (u dostatnoj mjeri) *Engel* kriterije za klasificiranje djela kao „kaznenog“, u drugoj su fazi hrvatski sudovi odstupili od dotadašnje prakse pa su upravne mjere izrečene u postupcima provođenja inspekcijskog nadzora redovito smatrali kaznenim te time preprekom za vođenje prekršajnih postupaka. U skladu s time, presude prekršajnih sudova su se redovito pozivale na shvaćanja ESLJP-a izražena u predmetima *Maresti* i *Zolothukin* te temeljile na stajalištu da je okrivljenik uplatom određenog novčanog iznosa za isti činjenični supstrat zapravo kažnjen u administrativnom postupku pa bi shodno tome vođenje prekršajnog postupka dovelo do povrede načela *ne bis in idem*.<sup>37</sup> Štoviše, čak je i samo izvršenje upravne mjere pečaćenjem poslovnih prostorija, dakle bez ukidanja te mjere uplatom određenog novčanog iznosa, sukladno stajalištu Odjela za prekršaje iz područja gospodarstva i financija od 11. srpnja 2014. koji je slijedila sudska praksa, predstavljalo prepreku za vođenje prekršajnog postupka.<sup>38</sup> Međutim, u mnogim predmetima činjenični supstrat u odnosu na koji se vodio prekršajni postupak nije u cijelosti bio konzumiran izrečenom upravnom mjerom odnosno upravnom je mjerom bio obuhvaćen samo jedan od više prekršaja koji se okrivljeniku stavlja na teret.<sup>39</sup> Tada se, sukladno stajalištu Odjela za prekršaje iz

---

<sup>35</sup> V. npr. Općinski prekršajni sud u Zagrebu, Pp-4291/2022 od 25. svibnja 2022.; Općinski prekršajni sud u Splitu, Pp-11360/2022 od 9. prosinca 2022.

<sup>36</sup> VPS, Gž-5097/2011 od 30. siječnja 2013.

<sup>37</sup> VPS, Gž-6146/2011 od 16. srpnja 2014.

<sup>38</sup> VPS, Gž-421/2018 od 6. studenog 2019.

<sup>39</sup> V. npr. VPS, Gž-1394/2018 od 31. srpnja 2018.

područja gospodarstva i financija,<sup>40</sup> u odnosu na ono djelo prekršaja koje proizlazi iz istovjetnih činjenica ili činjenica koje su u biti iste onima zbog kojih je izrečena upravna mjera donosila presuda kojom se optužba odbija, dok u odnosu na preostale prekršaje nije bilo prepreke za daljnje vođenje postupka.<sup>41</sup>

Treća, najrecentnija faza prakse prekršajnih sudova u pogledu primjene načela *ne bis in idem* rezultat je shvaćanja Vrhovnog suda Republike Hrvatske (dalje: VSRH) o pravnoj prirodi upravnih mjera te povratka na prvi korak u utvrđivanju djela kao „kaznenog“, tj. na *Engel* kriterije.

Odlučujući o zahtjevu za zaštitu zakonitosti Glavnog državnog odvjetnika, VSRH je, referirajući se na upravnu mjeru zabrane obavljanja djelatnosti iz Zakona o zabrani i sprječavanju obavljanja neregistrirane djelatnosti, istaknuo da se upravna mjera „niti ekstenzivnim tumačenjem ne može poistovjetiti sa sankcijom“ jer se njome „nastoji promptno suzbiti zatečeno protupravno stanje i onemogućiti počinitelja da nastavi s takvim činjenjem, ali se takvom mjerom ne odlučuje o meritumu prekršaja.“<sup>42</sup> Takav je stav VSRH potvrdio i nekoliko godina kasnije odlučujući o zahtjevu za zaštitu zakonitosti vezanom uz zabranu obavljanja djelatnosti iz OPZ-a ističući kako je svrha takve mjere preventivna, u postupku njezina izricanja se ne odlučuje o krivnji niti o meritumu pa se ne može raditi o presuđenoj stvari koja bi aktivirala primjenu načela *ne bis in idem*.<sup>43</sup>

Pozivajući se na izražena stajališta VSRH-a o pravnoj prirodi upravnih mjera, VPS je odstupio od dotadašnje prakse sukladno kojoj je izrečena upravna mjera predstavljala prepreku za vođenje prekršajnog postupka. Iz obrazloženja najrecentnijih odluka jasno se daje iščitati da VPS upravnu mjeru više ne smatra sankcijom u smislu *Engel* kriterija, a što posljedično isključuje mogućnost primjene načela *ne bis in idem*.<sup>44</sup> Referirajući se na pravno shvaćanje Odjela javnog reda i mira i javne sigurnosti od 14. ožujka 2022. sukladno kojem prekršajno procesuiranje i kažnjavanje poslodavca nakon prethodno izrečene zabrane obavljanja djelatnosti (prema Zakonu o strancima) ne predstavlja povredu načela *ne bis in idem*, VPS je zaključio da upravna mjera zabrane obavljanja djelatnosti koja nije izvršena stoga što je okrivljenica u ostavljenom roku uplatila određeni novčani iznos ne zadovoljava ni drugi ni treći *Engel* kriterij (priroda djela i težina sankcije) da bi se mogla smatrati kaznenom i time aktivirati primjenu načela *ne bis in idem*. Najrelevantniji dio obrazloženja te odluke glasi: „... ovaj sud smatra da se radi o administrativnoj mjeri koja nije obvezujućeg karaktera, nije prisilno izvršena, nema svrhu kažnjavanja, nije propisana radi zaštite općeg interesa društva kaznenim pravom, niti je ona rezultat utvrđene krivnje. Navedenu administrativnu mjeru je okrivljenica sama izabrala platiti radi obavljanja daljnjeg poslovanja te je njome nadoknađena šteta za državni proračun koji se između ostalog puni i upravnim pristojbama za potvrde o prijavi rada te ona nije kaznenopravna sankcija kojoj je smisao represija i generalna prevencija.“<sup>45</sup> S

<sup>40</sup> VPS, Jž-2817/2016 od 27. veljače 2019.

<sup>41</sup> V. npr. VPS, Gž-2181/2016 od 3. listopada 2018.; VPS, Gž-5544/2014 od 14. lipnja 2017.; VPS, Gž-3833/16 od 4. svibnja 2017., VPS, Gž-4208/16 od 18. svibnja 2017.

<sup>42</sup> VSRH, Kzz 43/2017 od 8. studenog 2017.

<sup>43</sup> VSRH, Kzz 3/2020 od 21. svibnja 2020.

<sup>44</sup> V. npr. VPS, Jž-2152/2019 od 21. siječnja 2022.; VPS, Jž-1280/2020 od 16. ožujka 2022.

<sup>45</sup> VPS, Jž-150/2019 od 5. svibnja 2022.

obzirom na to da je sudska praksa duži niz godina počivala na shvaćanju da izrečena upravna mjera predstavlja prepreku za vođenje prekršajnog postupka, trenutno se mogu pronaći oprečne odluke prekršajnih odjela mjesno nadležnih sudova, jedne koje se temelje na „staroj“ praksi<sup>46</sup> te druge koje slijede najnovije pravno shvaćanje VPS-a.<sup>47</sup>

## 5. ZAKLJUČAK

U prethodnom se poglavlju rada nastojala sistematizirati praksa prekršajnih sudova. Pokazalo se da se ona pod utjecajem stajališta ESLJP-a mijenjala i dopunjavala te da još uvijek postoje dvojbe oko dopustivosti dualiteta upravnog i prekršajnog postupka. U nastavku će se dati smjernice za ispravnu praktičnu primjenu načela *ne bis in idem* u slučajevima vođenja prekršajnog postupka nakon izrečene mjere zabrane obavljanja djelatnosti u postupku inspekcijskog nadzora.

Polazišna točka u utvrđivanju treba li u prekršajnom postupku primijeniti načelo *ne bis in idem* jest ispravna primjena *Engel* kriterija.<sup>48</sup> Drugim riječima, prekršajni sudovi prvo trebaju utvrditi i obrazložiti smatra li se određena upravna mjera „kaznenom“ mjerom. U kontekstu predmeta razmatranja najrelevantniji je kriterij prirode djela s naglaskom na utvrđivanju sastoji li se namjena pravnog pravila koje predviđa izricanje mjere u kažnjavanju ili odvracanju te je li izricanje ovisno o utvrđenju krivnje. Ako sud utvrdi da se pojedina mjera ne smatra kaznenom, tada niti nema mogućnosti za primjenu načela *ne bis in idem*. S druge strane, ako zaključi da određena upravna mjera zadovoljava *Engel* kriterije, tada prelazi na ispitivanje postojanja kriterija iz predmeta *Zolotukhin* i *A. i B.*

Kriterij iz predmeta *Zolotukhin* zahtijeva da djelo za koje je izrečena upravna mjera u postupku inspekcijskog nadzora te djelo za koje se pokreće prekršajni postupak proizlazi iz istovjetnih činjenica ili činjenica koje su u biti iste (*idem factum*). Na temelju ovog kriterija su hrvatski sudovi redovito i preuranjeno donosili odbijajuće presude u prekršajnom postupku koje su se temeljile na istovjetnosti činjenica za koje je u inspekcijskom postupku izrečena upravna mjera i činjenica u odnosu na koje se vodi prekršajni postupak. Umjesto toga, a prije donošenja zaključka o postojanju dvostrukog postupka zbog istovjetnosti činjenica, mora se još ispitati postojanje dovoljno bliske povezanosti u naravi i vremenu između upravnog i prekršajnog postupka, kako je to ESLJP obrazložio u predmetu *A. i B.* Pritom se posebno upućuje na utvrđivanje je li se cjelokupno nepravo iscrpljuje izricanjem upravne mjere i je li se u tim dvama postupcima isti događaj sagledava s različitih aspekata i od strane različitih nadležnih tijela te time obuhvaćaju različiti aspekti spornog ponašanja.<sup>49</sup>

Teorijska i praktična razmatranja izložena u ovom radu upućuju na zaključak da se mjera zabrane obavljanja djelatnosti, u pravilu, ne bi trebala smatrati „kaznenom“ u smislu *Engel* kriterija. U skladu s time, njezino izricanje ne priječi naknadno pokretanje prekršajnog postupka

---

<sup>46</sup> Općinski sud u Rijeci, Prekršajni odjel, Pp J-2372/2019 od 17. lipnja 2022.; Općinski sud u Crikvenici, Stalna služba u Rabu, Prekršajni odjel, Pp J-634/2019 od 28. travnja 2022.

<sup>47</sup> Općinski prekršajni sud u Zagrebu, Pp-4291/2022 od 25. svibnja 2022.; Općinski prekršajni sud u Splitu, Pp-11360/2022 od 9. prosinca 2022.

<sup>48</sup> V. potpoglavlje 3.1.

<sup>49</sup> V. potpoglavlje 3.3.

s aspekta načela *ne bis in idem*. Međutim, ako bi nacionalni sud u konkretnom slučaju ipak smatrao da je određena mjera kaznene naravi, tada bi trebao ispitati postojanje bliske povezanosti u naravi i vremenu između postupka inspekcijskog nadzora u kojem je izrečena te prekršajnog postupka. U najvećem će broju slučajeva bliska povezanost između tih dvaju postupaka biti ostvarena pa neće doći do povrede načela *ne bis in idem*.

## LITERATURA

### *Knjige:*

1. Bačić, F. (1998), Kazneno pravo: opći dio, Peto prerađeno i prošireno izdanje, Zagreb: Informator.
2. Borković, I. (2002), Upravno pravo, VII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb: Narodne novine.
3. Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung (2023), 9. Auflage, München: C.H. Beck.
4. Mišćević, Đ. (1987), Inspekcijski nadzor: zakonski propisi, sudska praksa i primjeri rješenja, Zagreb: Informator.
5. Mrčela, M. i Vuletić, I. (2021), Komentar Kaznenog zakona: opći dio, Rijeka: Libertin.
6. Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band 2 (2020), 4. Auflage,
7. Novoselec, P. (2016), Opći dio kaznenog prava, Peto, izmijenjeno izdanje, Osijek: Pravni fakultet.
8. Novoselec, P. i Martinović, I. (2019), Komentar Kaznenog zakona, I. knjiga: opći dio, Zagreb: Narodne novine.
9. Schönke, A. i Schröder, H. (2019), Strafgesetzbuch Kommentar, 30. Auflage, München: C.H. Beck.

### *Radovi u časopisima:*

1. Ivičević Karas, E. i Kos, D. (2012), „Primjena načela *ne bis in idem* u hrvatskom kaznenom pravu“, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 19, br. 2, str. 555-584.
2. Josipović, I. i Novak Hrgović, K. (2016), „Načelo *ne bis in idem* u kontekstu prekršajnog, kaznenog i upravnog prava“, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 23, br. 2, str. 469-507.
3. Lasagni, G. i Mirandola, S. (2019), „The European *ne bis in idem* at the Crossroads of Administrative and Criminal Law“, Eucrim, br. 2, str. 125-136.
4. Martinović, I. (2019), „Načelo *ne bis in idem* nakon presude *A. i B. protiv Norveške*: mogućnost kaznenog progona za djelo o kojem je već odlučeno u prekršajnom postupku“, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 26, br. 2, str. 591-620.
5. Medvedović, D. (1994), „Inspekcijski nadzor nad trgovačkim društvima i trgovcem pojedincem“, Pravo u gospodarstvu, vol. 33, sv. 7-8, str. 563-582.
6. Novosel, D., Rašo, M. i Burić, Z. (2010), „Razgraničenje kaznenih djela i prekršaja u svjetlu presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Maresti protiv Hrvatske*“, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 17, br. 2, str. 785-812.
7. Staničić, F. (2019), „Uloga inspekcijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa“, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, br. 1-2, str. 61-74.

*Radovi u zborniku:*

1. Stipić, M. (2009), „Opći upravni postupak i postupak inspekcijskog nadzora – odnos općeg upravnog postupka i posebnih procedura“, U: Koprić, I. (ur.), Novi Zakon o općem upravnom postupku: praktična pitanja i problemi primjene, Zagreb: Institut za javnu upravu, Narodne novine, str. 141-172.

*Pravni izvori:*

1. Kazneni zakon (Narodne novine, 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22).
2. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine – Međunarodni ugovori 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17)
3. Opći porezni zakon (Narodne novine, 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20, 114/22).
4. Prekršajni zakon (Narodne novine 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22).
5. Ustav (Narodne novine, 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014)
6. Zakon o državnom inspektoratu (Narodne novine 115/18, 117/21).
7. Zakon o poljoprivredi (Narodne novine, 118/18, 42/20, 127/20, 52/21, 152/22).
8. Zakon o strancima (Narodne novine, 133/20, 114/22, 151/22).
9. Zakon o trgovini (Narodne novine, 87/08, 96/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13, 30/14, 32/19, 98/19, 32/20, 33/23).
10. Zakon o trošarinama (Narodne novine, 106/18, 121/19, 144/21).
11. Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti (Narodne novine, 85/15, 121/16, 99/18, 25/19, 98/19, 32/20, 42/20, 126/21).
12. Zakon o zabrani i sprječavanju obavljanja neregistrirane djelatnosti (Narodne novine, 61/11, 66/19).
13. Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine, 19/2022).

*Sudska praksa:*

1. ESLJP, *A. i B. protiv Norveške*, br. zahtjeva 24130/11 i 29758/11, 15. 11. 2016.
2. ESLJP, *Bendenoun protiv Francuske*, br. zahtjeva 12547/86, 24. 2. 1994.
3. ESLJP, *Benham protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. zahtjeva 19380/92, 10. 6. 1996.
4. ESLJP, *Engel i drugi protiv Nizozemske*, br. zahtjeva 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, 8. 6. 1976.
5. ESLJP, *Maresti protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 55759/07, 25. 6. 2009.
6. ESLJP, *Matijašić protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 38771/15, 8. 6. 2021.
7. ESLJP, *Nilson protiv Švedske*, br. zahtjeva 73661/01, 13. 12. 2005.
8. ESLJP, *Produkcija Plus Storitveno podjetje d.o.o. protiv Slovenije*, br. zahtjeva 47072/15, 23. 10. 2018.
9. ESLJP, *Tomasović protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 53785/09, 18. 10. 2011.
10. ESLJP, *Zolotukhin protiv Rusije*, br. zahtjeva 14939/03, 10. 2. 2009.
11. ESLJP, *Žugić protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 3699/08, 31. 5. 2011.
12. Općinski prekršajni sud u Splitu, Pp-11360/2022 od 9. prosinca 2022.
13. Općinski prekršajni sud u Zagrebu, Pp-4291/2022 od 25. svibnja 2022.
14. Općinski sud u Crikvenici, Stalna služba u Rabu, Prekršajni odjel, Pp J-634/2019 od 28. travnja 2022.
15. Općinski sud u Rijeci, Prekršajni odjel, Pp J-2372/2019 od 17. lipnja 2022.



16. VPS, Gž-1394/2018 od 31. srpnja 2018.
17. VPS, Gž-2181/2016 od 3. listopada 2018.
18. VPS, Gž-3833/16 od 4. svibnja 2017.
19. VPS, Gž-4208/16 od 18. svibnja 2017.
20. VPS, Gž-421/2018 od 6. studenog 2019.
21. VPS, Gž-5097/2011 od 30. siječnja 2013.
22. VPS, Gž-5544/2014 od 14. lipnja 2017.
23. VPS, Gž-6146/2011 od 16. srpnja 2014.
24. VPS, Jž-1280/2020 od 16. ožujka 2022.
25. VPS, Jž-150/2019 od 5. svibnja 2022.
26. VPS, Jž-2152/2019 od 21. siječnja 2022.
27. VPS, Jž-2817/2016 od 27. veljače 2019.
28. VSRH, Kzz 3/2020 od 21. svibnja 2020.
29. VSRH, Kzz 43/2017 od 8. studenog 2017.

**INSTRUMENTI FINANCIRANJA KOMUNALNOG GOSPODARSTVA I  
UPRAVLJANJE ODVAJANJEM OTPADA<sup>1</sup>**

**INSTRUMENTS OF FINANCING OF COMMUNAL MANAGEMENT AND  
MANAGEMENT OF WASTE SEPARATION**

**prof. dr. sc. Renata Perić**

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek

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

**izv. prof. dr. sc. Emina Jerković**

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek

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

**Sažetak**

Financiranje javnih potreba iznimno je aktualna tema te se zato nastoje istražiti osnovna obilježja instrumenata financiranja komunalnog gospodarstva, posebno važnog područja iz djelokruga jedinica lokalne samouprave: cijene komunalnih usluga, komunalne naknade te komunalnog doprinosa. Komunalno gospodarstvo cjelovit je sustav obavljanja komunalnih djelatnosti, građenja i održavanja komunalne infrastrukture te održavanja komunalnog reda na području jedinica lokalne samouprave, tj. općina, gradova i Grada Zagreba. Rad obuhvaća načela kojima se jedinice lokalne samouprave vode prilikom obavljanja komunalnih djelatnosti te kako se financiraju komunalne usluge, a kako se financira građenje i/ili održavanje komunalne infrastrukture. Također se objašnjava razlika između pojedinih izvora financiranja, posebice cijene komunalne usluge i komunalne naknade uz primjere iz prakse. Usko vezano uz financiranje komunalnog gospodarstva jest i pitanje kako uspješno gospodariti otpadom koje je trenutno više nego aktualno je pitanje u Republici Hrvatskoj. Stupanja recikliranja i odvajanja otpada varira od grada do grada. Na kraju će biti govora o novim modelima financiranja komunalnog gospodarstva putem javno-privatnog partnerstva.

**Ključne riječi:** *financiranje komunalnog gospodarenja, razdvajanje otpada, komunalna naknada, cijena komunalne usluge, javno-privatno partnerstvo.*

**Abstract**

The financing of public needs is an extremely current topic, and that is why we are trying to investigate the basic features of financing instruments of the communal management, a particularly important area from the scope of local self-government units: prices of communal services, communal fees and communal contributions. The communal management is a complete system of performing communal activities, building and maintaining communal infrastructure and maintaining communal order in the area of local self-government units, i.e. municipalities, cities and the City of Zagreb. The paper includes the principles that guide local self-government units when performing communal activities, as well as how communal

---

<sup>1</sup> Ovaj je rad financirao Pravni fakultet Osijek Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku internim projektom br. IP-PRAVOS-21 „Fiskalna politika i razvoj sustava javnih financija“.

services are financed, and how the construction and/or maintenance of communal infrastructure is financed. It also explains the difference between individual sources of financing, especially the price of communal services and communal fees, with examples from practice. Closely related to the financing of the municipal management is the question of how to successfully manage waste, which is currently more than a topical issue in the Republic of Croatia. The levels of recycling and waste separation vary from city to city. At the end, there will be talk about new models of financing the communal management through public-private partnership.

**Keywords:** *financing of communal management, separation of waste, communal fee, price of communal service, public-private partnership.*

## 1. UVOD

Komunalno gospodarstvo predstavlja opsežan sustav obavljanja komunalnih djelatnosti, građenja i održavanja komunalne infrastrukture te između ostaloga i održavanja komunalnog reda na području jedinica lokalne samouprave, tj. općina, gradova i Grada Zagreba.

Komunalne se djelatnosti obavljaju kao javna služba pri čemu su jedinice lokalne samouprave te pravne i fizičke osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti obvezne osigurati trajno i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti, održavanje komunalnih objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti, obavljanje komunalnih djelatnosti na načelima održivog razvoja te javnost rada. (Žunić Kovačević, 2012, 338)

S obzirom da se komunalno gospodarstvo kao zajednička potreba svih građana, a ne interes pojedinca, velikom brzinom razvija važno je naći optimalne načine financiranja, kako one već uobičajene tako i one u nastajanju.

## 2. NAČELA KOMUNALNOG GOSPODARSTVA I PROBLEMATIKA KORISNIČKIH NAKNADA

Jedinice lokalne samouprave i osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti trebaju postupati u skladu s načelima na kojima se temelji komunalno gospodarstvo. Načela su zaista mnogobrojna, ali s obzirom da je u pitanju javni interes i opravdana. Prema članku 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN br. 32/20) komunalno se gospodarstvo temelji na načelima:

1. Zaštite javnog interesa
2. razmjerne koristi
3. solidarnosti
4. javne službe
5. neprofitnosti
6. supsidijarnosti
7. univerzalnosti i jednakosti pristupa
8. prilagodljivosti
9. kontinuiteta obavljanja komunalnih djelatnosti
10. kakvoće obavljanja komunalnih djelatnosti
11. ekonomičnosti i učinkovitosti
12. zaštite korisnika, prostora, okoliša i kulturnih dobara

13. sigurnosti
14. javnosti
15. prihvatljivosti cijene komunalnih usluga
16. zaštite ugroženih kategorija građana. (Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN br. 32/20)

Korisničke se naknade dijele u tri skupine:

1. Pristojbe
2. Cijene korištenja komunalnih dobara i objekata
3. Komunalne naknade.
4. Posebni porezi na temelju ostvarene konkretne koristi.<sup>2</sup>

Iako su sve navedene kategorije svrstane pod korisničke naknade razlike među njima su konkretne i značajne. Od poreza se prvenstveno razlikuju po svojoj destiniranosti, tj. činjenici da se točno zna za što će prikupljena sredstva biti utrošena u vidu financiranja uslužnih komunalnih djelatnosti ili građenja i održavanja komunalne infrastrukture.

Najinteresantnije je načelo korisnosti koje predstavlja polaznu točku lokalnih financija – pri čemu jedan od najvažnijih argumenata u prilog uporabe korisničkih naknada jest mogućnost uspostavljanja izravne veze između trošenja i koristi na način da se pojedincima omogućujući uvid u »plaćanje za« i »dobit« od određenog javnog dobra ili usluge. Zatim načelo neprofitnosti u korelaciji s načelima prihvatljivosti cijene komunalnih usluga te zaštitom ugroženih kategorija građana s obzirom da u sektoru pružanja komunalnih usluga nema konkurencije proizvođača te se postavlja pitanje troškova koje treba sadržavati cijena tih usluga. S druge strane pretpostavka jest da bi javna komunalna trgovačka društva koja obavljaju uslužne komunalne djelatnosti trebala ostvariti višak prihoda nad rashodima koji trebaju namijeniti razvoju i unaprjeđenju pružanja istih. (Šimović i drugi, 2008, 663)

Mnoge rastuće općine u Sjevernoj Americi nameću naknade graditeljima stambenih naselja (poznatim kao naknade za razvoj, namete na parcele i poreze) za financiranje kapitalnih troškova povezanih s rastom u korelaciji s novim razvojem ili, u nekim slučajevi, preuređenjem postojećih naselja. Ove naknade se naplaćuju za radove obavljene od strane općine a prikupljena sredstva moraju se koristiti za financiranje infrastrukture potrebne za funkcioniranje novogradnje (Slack, 2002). Naknade za razvoj primjerene su za financiranje infrastrukture u područjima koja doživljavaju novi rast i razvoj. One su manje primjenjive za financiranje novih komunalnih usluga. (Guide to municipal finance, 2009, 45)

Projektiranje i provedba korisničkih naknada može biti teška i skupa jer općina mora razlikovati usluge za koje se naknade mogu naplatiti, pri čemu općina treba izračunati marginalne troškove usluge i pronaći načine za isključivanje ljudi koji ne plaćaju konkretnu uslugu. Čak i ispravno konstruirane korisničke naknade nisu popularne niti među građanima, administratorima ili političarima. (Guide to municipal finance, 2009, 40)

---

<sup>2</sup> Više u Šimović i drugi, *Financijsko pravo i financijska znanost*, (2008) *Financijsko pravo i financijska znanost*. Zagreb: Narodne novine i Šimović, J. Jačanje financijskog kapaciteta i povećanje financijske autonomije lokalnih jedinica, Hrvatska javna uprava, br. 2/2000

Ova su pitanja su posebno važna u zemljama u razvoju, gdje je većina tarifa za komunalne usluge ispod razine potrebne za pokrivanje njihova troška što posljedično uzrokuje veće javne rashode u općinskim i gradskim proračunima. Drugi argument koji treba spomenuti je da su političari, osobito pred izbore, često entuzijastični i vrlo velikodušni u "zaštiti korisnika tj. građana" borbom protiv povećanja komunalnih naknada i cijeni komunalne usluge, pri čemu također obećavaju proširenje opsega osnovnih komunalnih usluga. Ova često neutemeljena obećanja često stvaraju probleme financijskim odjelima gradskih uprava jer je teška činjenica da će općinski/gradski proračun-i na kraju ti isti građani pokriti te troškove. Nadalje, nekontrolirane naknade pokreću pitanja ostvarenja načela pravednosti jer podržavaju sve korisnike, uključujući i one koji si mogu priuštiti plaćanje pune usluge. Tako su u nekim slučajevima oni regresivni, donoseći veću korist bogatijima jer oni troše više subvencioniranih komunalnih usluga (npr. voda, plin, struja). Konačno, korisničke naknade za pružanje pojedinih komunalnih usluga mogu stvoriti posebne poteškoće ukoliko ih lokalna vlast daje privatnim davateljima usluga putem primjerice ugovora o koncesiji ili u zadnje vrijeme sve češćem ugovornu o javno-privatnom partnerstvu. (Municipal Finances, A Handbook for Local Governments, 2014, 363)

### **3. ŠTO SU KOMUNALNE DJELATNOSTI I KOMUNALNA INFRASTRUKTURA?**

Komunalne djelatnosti su djelatnosti kojima se osigurava građenje i/ili održavanje komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne ispravnosti i komunalne djelatnosti kojima se pojedinačnim korisnicima pružaju usluge nužne za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave. (Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN br. 32/20)

Prema članku 22. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN br. 32/20) komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture su:

1. održavanje nerazvrstanih cesta
2. održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima
3. održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda
5. održavanje javnih zelenih površina
6. održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene
7. održavanje groblja i krematorija unutar groblja
8. održavanje čistoće javnih površina
9. održavanje javne rasvjete.

#### **3.1. Komunalna infrastruktura**

Člankom 59. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN br. 32/20) pod komunalnu infrastrukturu svrstane su:

1. nerazvrstane ceste
2. javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila
3. javna parkirališta
4. javne garaže
5. javne zelene površine

6. građevine i uređaji javne namjene
7. javna rasvjeta
8. groblja i krematoriji na grobljima
10. građevine namijenjene obavljanju javnog prijevoza.

Komunalna infrastruktura je javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu odnosno suvlasništvu jedinice lokalne samouprave i/ili osobe koja obavlja komunalnu djelatnost.

#### **4. USLUŽNE KOMUNALNE DJELATNOSTI**

Članak 24. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN br. 32/20) definira uslužne komunalne djelatnosti kao:

1. usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama
2. usluge javnih tržnica na malo
3. usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja
4. komunalni linijski prijevoz putnika
5. obavljanje dimnjačarskih poslova.

U sklopu obavljanja uslužnih djelatnosti može se osigurati i građenje i/ili održavanje komunalne infrastrukture potrebne za obavljanje tih djelatnosti. (Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN br. 32/20)

#### **5. FINANCIRANJE USLUŽNIH KOMUNALNIH DJELATNOSTI**

Člankom 51. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN br. 32/20) određuje se da se obavljanje uslužnih komunalnih djelatnosti financira se sredstvima:

1. iz cijene komunalne usluge
2. iz proračuna jedinice lokalne samouprave
3. iz prihoda određenih posebnim zakonima
4. iz ostalih prihoda.

##### **5.1. Cijena komunalne usluge**

Cijena komunalnih usluga uvedena je u Hrvatskoj kao instrument »poslovnog« financiranja komunalnih djelatnosti 1998. Zakonom o komunalnom gospodarstvu. Sukladno sadašnjim zakonskim odredbama, njezina je namjena dvojaka. S jedne strane služi za financiranje obavljanja pojedinih komunalnih djelatnosti, i to ponajprije onih kod kojih je moguća individualizacija troškova poslovanja; s druge strane može služiti i kao izvor financiranja građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture. (Šimović i Rogić Lugarić, 2012)

Dio cijene namijenjen razvoju, sukladno Zakonu, prihod je lokalnog proračuna i mora se upotrebljavati strogo namjenski.

## 5.2. Proračun jedinica lokalne samouprave

Prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu (32/20) jedinice lokalne samouprave mogu sredstva svog proračuna koristiti za financiranje komunalnih djelatnosti. Jedinice lokalne samouprave mogu u cijelosti ili djelomično financirati obavljanje komunalnih usluga za pojedine grupe korisnika na njezinu području radi osiguravanja univerzalnosti pristupa komunalnim uslugama pod uvjetima propisanim odlukom predstavničkog tijela.

Proračuni gradova najčešće su usmjereni na tri sektora:

1. prometnu infrastrukturu (uslugu javnog prijevoza);
2. vodoopskrbu i odvodnju;
3. skupljanje i odvoz komunalnog otpada s obzirom na to da je riječ o najvažnijim ekološkim i infrastrukturnim manjkovima većih hrvatskih gradova.

Sustav naplate prihoda problem je svih proračuna. To se posebno vidi ako se promatraju neporezni prihodi koji su pri vrhu po visini gradskih potraživanja. (Šimović i Rogić Lugarić, 2012)

### 5.2.1. Uspješno gospodarenje otpadom

Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske planirana je mjera izgradnje CGO-a. Mjera obuhvaća projekt izgradnje CGO-a, nositelja projekta, izvore financiranja te rok provedbe. Izvori financiranja su sredstva Fonda, EU, jedinica područne (regionalne) samouprave, privatna ulaganja te javno-privatno partnerstvo. (Objedinjeno izvješće o obavljenim revizijama učinkovitosti, Gospodarenje komunalnim otpadom na području Republike Hrvatske, 2022, 26)

Prema izvješću Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja, prošle je godine količina komunalnog otpada porasla za 4 posto (na 1,77 milijuna tona) u odnosu na 2020. Ovim povećanjem Hrvatska se dodatno udaljila od postizanja zacrtanog cilja da do 2022. godine smanji količinu komunalnog otpada za pet posto u odnosu na količinu iz referentne 2015. godine.

Kada je riječ o gradovima, uvjerljivo prednjači međimurski gradić Prelog, u kojem se odvaja čak 67,4 posto komunalnog otpada. Željenu stopu od 50 posto odvojeno prikupljenog otpada premašila su još samo tri grada - Koprivnica, Osijek i Mali Lošinj. Najveći udio u odvajanju sakupljenog otpada imali su Čakovec (49,7 posto), Ludbreg (46,5 posto), Križevci (46,3 posto), Krk (45,1 posto), Buzet (44,9 posto) i Varaždin (44,8 posto). Stopu od 40 posto premašili su još Supetar, Labin, Novi Marof i Rovinj.<sup>3</sup>

Članak 64. Zakona o gospodarenju otpadom (Zakon o gospodarenju otpadom NN 84/21)

Javna usluga sakupljanja komunalnog otpada (u daljnjem tekstu: javna usluga) podrazumijeva prikupljanje komunalnog otpada na području pružanja javne usluge putem spremnika od pojedinog korisnika i prijevoz i predaju tog otpada ovlaštenoj osobi za obradu takvoga otpada.

<sup>3</sup> Korda, Z.,(2022) Hrvatska ozbiljno zaostaje u odvajanju i recikliranju otpada: Provjerili smo koji gradovi prednjače, a koji se ne miču s mjesta, Tportal, <https://www.tportal.hr/biznis/clanak/recikliranje-otpada-u-hrvatskoj-10-najvecih-gradova-foto-20220812>

U ukupnim količinama odvojeno sakupljenog komunalnog otpadu u 2021. godini najviše je bilo otpada od papira i kartona (30 %), glomaznog otpada (17 %) i biootpada (16 %).

U 2021. godini se na 80 odlagališta odlagao komunalni otpad. Tijekom 2021. godine odložena količina komunalnog otpada iznosila je 1.029.725 t. Od čega se 4.290 t odnosi na otpad upućen na odlaganje u Bosnu i Hercegovinu, te 84.093 t na nečistoće i neciljane materijale koji su izdvojeni prije samog postupka recikliranja, a koji su upućeni na odlaganje. Time je udio odloženog komunalnog otpada u 2021. godini iznosio 58 %. (Izvješće o komunalnom otpadu za 2021. godinu, 2022)

Količine odloženog komunalnog otpada smanjile su se u razdoblju od 2010. do 2021. godine za 36 %, što se djelomično može pripisati smanjenoj proizvodnji miješanog komunalnog otpada i ostalog otpada iz kućanstava te porastu odvojenog sakupljanja pojedinih frakcija, ali i boljoj kvaliteti podataka uslijed uvođenja vaga na odlagališta.

U 2021. godini količina komunalnog otpada nastalog u turizmu iznosila je 136.512 t. Najveće količine zabilježene su u Istarskoj županiji, Primorsko-goranskoj županiji, Splitsko-dalmatinskoj županiji i Zadarskoj županiji. (Izvješće o komunalnom otpadu za 2021. godinu, 2022)

## **6. FINANCIRANJE GRAĐENJA I ODRŽAVANJA KOMUNALNE INFRASTRUKTURE**

Zakon o komunalnom gospodarstvu (32/20) strogo odvaja financiranje obavljanja od financiranja građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Vlasnici građevina dužni su priključiti svoju građevinu na komunalnu mrežu opskrbe vodom i na mrežu odvodnje. (Šimović i Rogić Lugarić, 2012)

Građenje i održavanje komunalne infrastrukture financira se sredstvima:

1. iz komunalnog doprinosa
2. iz komunalne naknade
3. iz cijene komunalne usluge
4. iz naknade za koncesiju
5. iz proračuna jedinice lokalne samouprave
6. iz fondova Europske unije
7. iz ugovora, naknada i drugih izvora propisanih posebnim zakonom i
8. iz donacija. (Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN br. 32/20)

### **6.1. Komunalni doprinos**

Zakon o komunalnom gospodarstvu (32/20) u članku 76. propisuje da je komunalni doprinos novčano javno davanje koje se plaća za korištenje komunalne infrastrukture na području cijele jedinice lokalne samouprave i položajne pogodnosti građevinskog zemljišta u naselju prilikom građenja ili ozakonjenja građevine te se plaća jednokratno.

Sredstva koja se ostvare osnovi komunalnog doprinosa jedan su od instrumenata financiranja izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, i to za: (1) javne površine, (2)



nerazvrstane ceste, (3) groblja i krematorije te (4) javnu rasvjetu. Razlog za uvođenje komunalnog doprinosa je prikupljanje sredstava radi izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Iz sredstava komunalnog doprinosa nije moguće financirati troškove tekućeg poslovanja komunalnih djelatnosti. (Šimović i Rogić Lugarić, 2012)

## 6.2. Komunalna naknada

Članak 91. Zakona o komunalnom gospodarstvu (32/20) uređuje pitanje komunalne naknade kao novčano javno davanje koje se plaća za održavanje komunalne infrastrukture.

Komunalna naknada je prihod proračuna jedinice lokalne samouprave koji se koristi za financiranje održavanja i građenja komunalne infrastrukture, a može se na temelju odluke predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave koristiti i za financiranje građenja i održavanja objekata predškolskog, školskog, zdravstvenog i socijalnog sadržaja, javnih građevina sportske i kulturne namjene te poboljšanja energetske učinkovitosti zgrada u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, ako se time ne dovodi u pitanje mogućnost održavanja i građenja komunalne infrastrukture.

Komunalna naknada plaća se za:

1. stambeni prostor
2. garažni prostor
3. poslovni prostor
4. građevinsko zemljište koje služi obavljanju poslovne djelatnosti
5. neizgrađeno građevinsko zemljište. (Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN br. 110/18)

## 6.3. Komunalna naknada vs cijena komunalne usluge

Za razliku od komunalne naknade, cijene korištenja komunalnih dobara i objekata jedinice lokalne samouprave naplaćuju u vidu naknade za korištenje komunalnih dobara subjektima koji se kao korisnici mogu individualizirati kad je u pitanju učinjeni trošak.

Cijenu određuje isporučitelj usluge, a plaća je vlasnik nekretnine ili korisnik prema ugovoru s vlasnikom. Za svaku promjenu cijene isporučitelj je dužan pribaviti prethodnu suglasnost općinskog načelnika, gradonačelnika i gradonačelnika Grada Zagreba odnosno jedinice lokalne samouprave na području koje se isporučuje usluga. Cijena komunalne usluge može sadržavati i iznos cijene za financiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture na području ili za potrebe konkretne općine ili grada.

Iz cijene komunalne usluge, proračuna, naknade za koncesiju te drugih izvora predviđenih Zakonom o komunalnom gospodarstvu (32/20) financira se građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture i nabave opreme za: prijevoz putnika, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada i za djelatnost tržnica na malo.

Naznačeni dio cijene odnosno iznos za financiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u računu za komunalnu uslugu iskazuje se posebno i ta se sredstva doznačuju u

proračun jedinice lokalne samouprave te se moraju upotrebljavati namjenski. (Šimović i Rogić Lugarić, 2012)

#### **6.4. Naknada za koncesiju**

Naknada za koncesiju koristi se za financiranje građenja i/ili održavanja komunalne infrastrukture čijim se korištenjem obavlja komunalna djelatnost za koju je koncesija dodijeljena. (Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN br. 32/20) Naknada varira od općine/grada do općine/grada te je prije svega prihod lokalnog proračuna, primjerice naknada za koncesiju za obavljanje dimnjačarskih poslova.

### **7. NOVI NAČINI FINANCIRANJA KOMUNALNOG GOSPODARSTVA – JAVNO PRIVATNO PARTNERSTVO**

Javni prihodi pri čemu se prvenstveno misli na poreze nisu dostatni za zadovoljavanje i financiranje javnih interesa, a uvođenje novih poreznih oblika rijetko je dobro prihvaćeno od strane poreznih obveznika. Iz tog se razloga financiranje javnih interesa putem projekta javno-privatnog partnerstva (JPP) pokazalo sve popularnije u svijetu i u Hrvatskoj pogotovo kad se u obzir uzmu efekti cost-benefit analize. Ono je postalo popularni naziv za označavanje novih institucionalnih aranžmana javne vlasti s privatnim sektorom s obećanjima da će pridonijeti javnom sektoru da svoje usluge pruža brže i jeftinije uz istodobno smanjenje pritiska na proračunska sredstva.

Prema Zelenoj knjizi Europske komisije, JPP se odnosi na sve oblike suradnje između javne vlasti i privatnog sektora s ciljem osiguranja sredstava, izgradnje, obnove, upravljanja ili održavanja infrastrukture ili pružanja javnih usluga (EC, 2004: 3–4).<sup>4</sup>

Koncept financiranja javnih interesa putem JPP donosi novu kvalitetu odnosa između javne vlasti i privatnog sektora. Javna vlast i dalje zadržava odgovornost za zadovoljavanje potreba građana za pružanjem javnih usluga, a doprinos privatnog sektora u pružanju tih usluga je u njegovu financijskom i upravljačkom potencijalu te inovativnosti i upravljačkim vještinama. (Šimović i Rogić Lugarić, 2012, 169)

Međutim s obzirom da je prosječno trajanje ugovora o sklopljenom javno-privatnom partnerstvu 25-30 godina te je ova vrsta financiranja svojevrsna novina kad je u pitanju komunalno gospodarstvo novina ne možemo sa sigurnošću reći kakve je rezultate ovaj način financiranja komunalnog gospodarstva polučio. Kao negativnu stranu mogu se navesti politička kretanja unutar lokalne zajednice na koja građani imaju utjecaj koji s obzirom na trajanje ugovora o javno-privatnom partnerstvu gubi na svom značaju.

Također, unatoč iznimnoj djelotvornosti koja se navodi kao veliki plus, JPP mijenja tradicionalni odnos »državna isporuka usluga – građani« u odnos »privatna isporuka usluga – korisnici (kupci) potrošači«. Tim su novim odnosom ovlasti građana, shodno pravilima tržišta,

---

<sup>4</sup> Ipak, osnovna je karakteristika JPP u tome da se komunalna infrastruktura putem koje se pružaju komunalne javne usluge financira od strane privatnog sektora, a istovremeno ta infrastruktura nije u posjedu javnog sektora tijekom trajanja ugovora o JPP, već je u rukama privatnog sektora.

smanjene. Sama njihova mogućnost sudjelovanja u potrošnji ograničena je time koliko je pojedini potrošač bogat. (Šimović i Rogić Lugarić, 2012, 170)

Najviše JPP projekata, bilo ugovorenih, bilo u fazi ugovaranja, u sljedećim je sektorima:

1. ceste,
2. opskrba vodom i odvodnja,
3. zdravstvo, bolnice,
4. škole,
5. laka željeznica i željeznice,
6. zračne luke. (Šimović i Rogić Lugarić, 2012, 171)

U Hrvatskoj je cjelovito uređenje JPP ostvareno tek 2008. donošenjem Zakona o javno-privatnom partnerstvu (NN 129/08, 78/12; ZJPP).<sup>5</sup> Pri Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja vodi se Registar ugovora o javno-privatnom partnerstvu. Trenutno je u Registru zabilježeno 17 projekata javno-privatnog partnerstva zajedničke procijenjene kapitalne vrijednosti bez PDV-a u iznosu od 338.462,18 EUR.<sup>6</sup>

## 8. ZAKLJUČNE MISLI

Problematika iznalaženja načina financiranja lokalnih jedinica je realnost. Lokalne vlasti već imaju problema s naplatom postojećih prihoda te nisu sklone uvođenju novih poreznih oblika s obzirom na otpor koji se javlja kod građana kao obveznika u takvim slučajevima. No to ne znači da javne potrebe s napretkom i ubrzanim razvojem društva također ubrzano ne rastu. Na lokalnoj razini to su prije svega potrebe građana vezane uz komunalno gospodarstvo i uslužne komunalne djelatnosti pa su jedinice lokalne samouprave na svojevrsan način prisiljene iznaći načine financiranja istog. Postojeće korisničke naknade u pravilu nisu dostatan izvor financiranja. Problem je i što se klasifikacija prihoda od korisničkih naknada, prije svega cijene komunalne usluge razlikuje od proračuna do proračuna. Promatrajući lokalne proračune najčešće nije navedeno da je riječ o prihodima iz cijene komunalne usluge. Iz perspektive građana kao obveznika plaćanja uslužnih komunalnih djelatnosti najvažnije je uspostaviti korelaciju između trošenja njihova novca putem naplate korisničke naknade i dobiti koju građani ostvaruju putem pružene komunalne usluge.

Jedan od većih problema jest i visina, ali i struktura cijene komunalne usluge, a o kojima svaki grad odlučuje za sebe pa tu zapravo dolazi do različitosti zbog kojih se građani smatraju nepravedno zakinutima za određenu uslugu ili jednostavno smatraju da su preplatili pojedinu komunalnu uslugu. Najviše prijevora u svojim različitostima od grada do grada izazivaju usluge u prometu, javnom prijevozu, gospodarenju otpadom, vodoopskrbom i odvodnjom. Posebice se ističe gospodarenje otpadom kao goruća tema koju je nemoguće izbjeći ili staviti na čekanje.

---

<sup>5</sup> Njime su detaljno razrađeni elementi i struktura ugovora o JPP kojima se osigurava da se njime pruže: (1) dodatni izvori financiranja, (2) alternativni modeli i vještine rukovođenja i implementacija tih vještina u pružanje javnih usluga, (3) dodatna vrijednost javnim uslugama na veće zadovoljstvo građana, (4) bolja identifikacija potreba te da se njime zajamči bolje korištenje raspoloživih resursa. (Šimović i Rogić Lugarić, 2012)

<sup>6</sup> Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, Registar ugovora o javno-privatnom partnerstvu, <https://investcroatia.gov.hr/jpp/registar/>

Upravo će iz tog razloga za financiranje razvoja komunalne infrastrukture ubuduće važnu ulogu imati nefiskalni instrumenti financiranja pri čemu se prije svega misli na sve češću pojavu javno-privatnog partnerstva. JPP je relativno nov pojam u financiranju komunalnog gospodarstva gdje se odnos „državna isporuka usluga–korisnici/kupci/ građani“ mijenja u „privatna isporuka usluga korisnici/kupci/gr građani“ čime se stvara potpuno nova dinamika koja može imati mnogobrojne prednosti, ali i nedostatke. S obzirom da je premalo vremena prošlo od potpisivanja takve vrste ugovora, još uvijek ne možemo sa sigurnošću govoriti o posljedicama kako iz perspektive građana tako i iz perspektive jedinica lokalne samouprave.

## LITERATURA

1. EC (2004) Guidelines for Successful Public-Private Partnerships. European Commission, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm) (10.4.2023.)
2. Guide to municipal finance (2009), UN-HABITAT, Nairobi, <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Guide%20to%20Municipal%20Finance.pdf> (12.4.2023.)
3. Izvješće o komunalnom otpadu za 2021. godinu (2022), Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, [https://www.haop.hr/sites/default/files/uploads/dokumenti/021\\_otpad/Izvjescia/komunalni/OTP\\_Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20komunalnom%20otpadu%20za%202021.%20godinu\\_FV.pdf](https://www.haop.hr/sites/default/files/uploads/dokumenti/021_otpad/Izvjescia/komunalni/OTP_Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20komunalnom%20otpadu%20za%202021.%20godinu_FV.pdf) (10.4.2023.)
4. Jelčić, Bo., Lončarić-Horvat, O., Šimović, J., Arbutina, H., Mijatović, N. (2008), „Financijsko pravo i financijska znanost“, Zagreb: Narodne novine
5. Jelčić, Bo., Lončarić-Horvat, O., Šimović, J., Arbutina, H., Mijatović, N. (2004), „Hrvatski fiskalni sustav“, Zagreb: Narodne novine
6. Korda, Z. (2022), „Hrvatska ozbiljno zaostaje u odvajanju i recikliranju otpada: Provjerili smo koji gradovi prednjače, a koji se ne miču s mjesta“, Tportal, <https://www.tportal.hr/biznis/clanak/recikliranje-otpada-u-hrvatskoj-10-najvecih-gradova-foto-20220812> (12.4.2023.)
7. Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, Registar ugovora o javno-privatnom partnerstvu, <https://investcroatia.gov.hr/jpp/registar/> (11.4.2023.)
8. Municipal Finances, A Handbook for Local Governments (2014), The World bank, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/403951468180872451/pdf/Municipal-finances-a-handbook-for-local-governments.pdf> (10.4.2023.)
9. Objedinjeno izvješće o obavljenim revizijama učinkovitosti, Gospodarenje komunalnim otpadom na području Republike Hrvatske (2022), <https://www.revizija.hr/UserDocsImages/izvjescia-novo/Revizije%20-%202022/IZVJESCA%20O%20OBAVLJENIM%20REVIZIJAMA/REVIZIJE%20U%20CINKOVITOSTI/GOSPODARENJE%20KOMUNALNIM%20OTPADOM/OBJEDINJENO%20IZVJE%C5%A0%C4%86E/OBJEDINJENO%20GOSPODARENJE%20KOMUNALNIM%20OTPADOM1%20.pdf> (12.4.2023.)
10. Slačka, E. (2002), “Municipal Finance and the Pattern of Urban Growth,” Commentary 160, Toronto: C.D. Howe Institute.

11. Šimović, J. (2000), „Jačanje financijskog kapaciteta i povećanje financijske autonomije lokalnih jedinica“, Hrvatska javna uprava, br. 2/2000
12. Šimović, J., Rogić Lugarić, T. (2012), „Komunalno gospodarstvo i instrumenti njegova financiranja“ HKJU – CCPA, god. 12., br. 1., str. 149–178
13. Zakon o gospodarenju otpadom, NN 84/21
14. Zakon o javno-privatnom partnerstvu, NN 129/08, 78/12
15. Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN 68/18, 110/18, 32/20
16. Žunić Kovačević, N. (2008), „Problemi financiranja krupne gospodarske i urbane infrastrukture – o financiranju javnih poduzeća“, Hrvatska javna uprava 8(1): 205–228

**ZAŠTITA POSEBNIH KATEGORIJA OSOBNIH PODATAKA  
NA PODRUČJU EUROPSKE UNIJE**

**PROTECTION OF SPECIAL CATEGORIES OF PERSONAL DATA  
IN THE AREA OF THE EUROPEAN UNION**

**Ana-Marija Putrić, mag. iur., doktorand**

Osječko-baranjska županija

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

**Sažetak**

Predmet ovog rada su posebne kategorije osobnih podataka u svjetlu Uredbe (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ. U radu se analiziraju odredbe koje uređuju režim posebnih kategorija osobnih podataka koje su sadržane u Općoj uredbi o zaštiti podataka kao temeljnom pravnom aktu na teritoriju Europske unije. Potom se komparativnom metodom analizira zakonski okvir koji regulira zaštitu osobnih podataka u Republici Hrvatskoj i u Saveznoj Republici Njemačkoj. Navedena metoda služi za usporedbu Zakona o provedbi opće uredbe o zaštiti podataka u Republici Hrvatskoj, kao i Saveznog zakona o zaštiti osobnih podataka u Saveznoj Republici Njemačkoj koji su zakonski okvir *lex specialis* u području zaštite posebnih kategorija osobnih podataka. Na kraju se u zaključku interpretiraju rezultati istraživanja u području posebnih kategorija osobnih podataka kako na području Europske unije u cjelini, tako i na reprezentativnom primjeru dvije članice Europske unije (Republika Hrvatska i Savezna Republika Njemačka).

**Ključne riječi:** *zaštita osobnih podataka, posebne kategorije osobnih podataka, Opća uredba o zaštiti podataka, Zakon o provedbi opće uredbe o zaštiti podataka, Savezni zakon o zaštiti osobnih podataka (BDSG).*

**Abstract**

The subject of this paper are special categories of personal data in the light of Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of April 27, 2016 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data and on the repeal of Directive 95/46 /EZ. The paper analyzes the provisions governing the regime of special categories of personal data contained in the General Data Protection Regulation as a fundamental legal act on the territory of the European Union. Then, the legal framework regulating the protection of personal data in the Republic of Croatia and in the Federal Republic of Germany is analyzed using a comparative method. The above method serves to compare the Law on the Implementation of the General Regulation on Data Protection in the Republic of Croatia, as well as the Federal Law on the Protection of Personal Data in the Federal Republic of Germany, which are the legal framework of the *lex specialis* in the area of protection of special categories of personal data. At the end the results of the research in the field of special categories of personal data are interpreted both in the European Union as a

whole, and on a representative example of two members of the European Union (the Republic of Croatia and the Federal Republic of Germany).

**Keywords:** *Personal data protection, special categories of personal data, General Data Protection Regulation, Act on the Implementation of the General Data Protection Regulation, Federal Act on Personal Data Protection (BDSG).*

## 1. UVOD

Predmet ovog rada je zaštita posebnih kategorija osobnih podataka koja je u prvom redu regulirana Općom uredbom o zaštiti osobnih podataka.<sup>1</sup> Za ovu vrstu podataka uobičajen naziv u praksi su tzv. *osjetljivi podaci*. Pojam osjetljivi podaci obuhvaćaju sljedeće kategorije osobnih podataka: podaci o rasi ili etničkom podrijetlu, političkom mišljenju, vjeroispovijesti, članstvu u sindikatu, genetski podaci, biometrijski podaci, podaci o zdravlju i podaci o seksualnoj orijentaciji.

U članku 9. Opće uredbе o zaštiti podataka definirane su samo tri kategorije osjetljivih podataka koje su svrstane u posebnu kategoriju osobnih podataka, a to su: genetski, biometrijski i podaci o zdravlju. Prvi dio rada analizirati će pravni okvir zaštite osobnih podataka na području Europske unije, te pravo na zaštitu posebnih kategorija osobnih podataka (empirijski temelj, institucionalni okvir i komparativno istraživanje).

U prvom redu rad će analizirati posebne kategorije osobnih podataka koje su regulirane zakonskim odredbama pozitivnih nacionalnih propisa u Republici Hrvatskoj i Saveznoj Republici Njemačkoj. Opća uredba o zaštiti podataka ostavila je na dispoziciji zemljama članicama Europske unije da same u okviru svoga zakonodavstva urede pitanje posebnih kategorija osobnih podataka. Upravo iz navedenog razloga zemlje članice Europske unije svaka zasebno rješavaju pitanje posebnih kategorija osobnih podataka. U radu će se analizirati, de lege lata primjena Zakona o zaštiti osobnih podataka u Republici Hrvatskoj na posebne kategorije osobnih podataka, te će se analizirati i usporediti stanje u njemačkom zakonodavstvu gdje je Saveznim zakonom o zaštiti podataka regulirana navedena tematika.

Drugi dio rada biti će posvećen pitanju rješavanja problematike koja se javlja prilikom provođenja pozitivnih nacionalnih propisa u Republici Hrvatskoj i Saveznoj Republici Njemačkoj kojima se regulira zaštita posebnih kategorija osobnih podataka u svjetlu Opće uredbе o zaštiti podataka i ostalih propisa koji predstavljaju pravni okvir europske zaštite osobnih podataka.

Na kraju rad će de lege ferenda iznijeti zaključke koji bi pridonijeli harmonizaciji i ujednačenoj pravnoj praksi u području zaštite posebnih kategorija osobnih podataka, te boljoj institucionalnoj suradnji supervizijskih i institucionalnih tijela na području Europske unije, gdje će se komparacijom dvije zemlje članice Europske unije (Republika Hrvatska i Savezna Republika Njemačka) prikazati funkcioniranje pravne, legislativne i institucionalne razine. Time će se na cjelovit i sustavan način dati pregled postojećeg stanja, kao i moguće naznake

---

<sup>1</sup> Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ, OJ L 119, 4.5.2016, str. 1-88.

zaštite posebnih kategorija osobnih podataka na području Europske unije odnosno njezinog upravnog prostora (Koprić i suradnici, 2021:132).

## **2. PRAVNI OKVIR ZAŠTITE OSOBNIH PODATAKA U POJEDINIM ZEMLJAMA EUROPSKE UNIJE – PRIMJER REPUBLIKE HRVATSKE I SAVEZNE REPUBLIKE NJEMAČKE**

### **2.1. Pravni okvir zaštite osobnih podataka u Europskoj uniji**

Početak zaštite osobnih podataka kreće još iz odredbi Ugovora o financiranju Europske unije (UFEU),<sup>2</sup> Povelje Europske unije o temeljnim pravima<sup>3</sup> (Članak 8. Povelje – Zaštita osobnih podataka: 1. Svatko ima pravo na zaštitu osobnih podataka koji se na njega ili nju odnose. 2. Takvi podaci moraju se obrađivati pošteno, u utvrđene svrhe i na temelju suglasnosti osobe o kojoj je riječ, ili na nekoj drugoj legitimnoj osnovi utvrđenoj zakonom. Svatko ima pravo na pristup prikupljenim podacima koji se na njega ili na nju odnose i pravo na njihovo ispravljanje. 3. Poštovanje tih pravila podliježe nadzoru neovisnog tijela.) i Direktive 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka.<sup>4</sup>

Više od 20 godina Europska zajednica (sada Europska unija) imala je potrebu za usklađivanjem i standardizacijom zaštite osobnih podataka među svojim zemljama članicama da bi olakšala prijenos osobnih podataka između zemalja članica Europske unije kao i prenošenje osobnih podataka izvan granica Europske unije (Voigt, 2017). U to vrijeme, nacionalna zakonodavstva pružala su različiti stupanj pravne zaštite i nisu mogla ponuditi pravnu sigurnost – kako za pojedince tako i za voditelje obrade kao ni za supervizore. U 1995. godini, usvajanjem Direktive 95/46/EZ nastojalo se harmonizirati pravo na zaštitu osobnih podataka. Zbog činjenice da direktive obvezuju države članice samo u pogledu rezultata koje treba postići i da države članice pritom slobodno biraju oblik i način njihove implementacije, na području Unije razvio se niz različitih sustava zaštite osobnih podataka. Te su različite razine zaštite prepoznate kao moguća prepreka slobodnom protoku osobnih podataka u Uniji i europski zakonodavac je zaključio da okvir te zaštite mora biti čvršći i usklađeniji, odnosno da je Direktivu potrebno zamijeniti Uredbom (Bukovac Puvača, Demark 2019:289). Na obradu osobnih podataka koju obavljaju institucije, tijela, uredi i agencije Europske unije primjenjuje se Uredba (EZ) br. 45/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2000. o zaštiti pojedinca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama i tijelima Zajednice i o slobodnom kretanju takvih podataka (Bukovac Puvača, Demark, 2019).

---

<sup>2</sup> Ugovor iz Lisabona kojim se mijenja Sporazum o Europskoj uniji i Sporazum o uspostavljanju Europske zajednice, SL 306 od 17. prosinca 2007., Konsolidirane verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, SL C od 19. svibnja 2008., čl. 16.st.1.:1. Svatko ima pravo na zaštitu svojih osobnih podataka.

<sup>3</sup> SL C 202 od 07.06.2016.

<sup>4</sup> SL L 281, 23.11.1995., dalje u tekstu Direktiva 95/46/EZ. Osim te Direktive, odredbe o zaštiti osobnih podataka sadrži i Direktiva 2002/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2002. godine o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama), SL L 201/37, 31.7.2002.



U 2016. godini Opća uredba o zaštiti podataka zamijenila je, odnosno stavila van snage Direktivu 95/46/EZ. Rezultat je to napornih pregovora i brojnih amandmana koji su slijedili nakon predloženog zakonskog teksta, te je od predlaganja zakonskog teksta do konačnog usvajanja proteklo 4 godine. Fragmentacija prava na zaštitu osobnih podataka, pravne regulative, u svim članicama Europske unije rezultirala je pravnom nesigurnošću, koja je trebala biti zaobiđena kako bi se prevladale prepreke u ekonomskim aktivnostima na europskoj razini i koja bi riješila problem ekonomske konkurentnosti (Voigt, 2017). Nadalje, javlja se i problem definiranja pojma *osobni podatak*, pa tako Opća uredba o zaštiti podataka definira osobne podatke kao one koji se odnose na pojedinca čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi, izravno ili neizravno. Pojam *osobni podaci* znače svi podaci koji se odnose na pojedinca čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi (ispitanik) (Diligenski, 2018). Opća uredba o zaštiti podataka se primjenjuje na obradu osobnih podataka pojedinaca, bez obzira na to obavlja li se automatizirano ili neautomatizirano, ako ti podaci čine dio sustava pohrane ili su za to namijenjeni. Ne primjenjuju se na pitanja zaštite osobnih podataka u vezi sa djelatnostima izvan područja polja primjene prava Unije, poput onih u vezi s nacionalnom sigurnosti te obradu osobnih podataka od strane država članica pri obavljanju djelatnosti povezanih sa zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom Europske unije.<sup>5</sup> Opća uredba o zaštiti podataka ne primjenjuje se na obradu osobnih podataka koju fizičke osobe obavljaju isključivo za osobne potrebe i nisu povezana sa komercijalnom ili s profesionalnom djelatnošću (Bukovac Puvača, Demark, 2019:290). Ipso ne odnosi se na obradu osobnih podataka nadležnih tijela u svrhu sprječavanja istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela i izvršavanja kaznenih sankcija.<sup>6</sup> Važno je istaknuti da države članice Europske unije posjeduju diskrecijsko pravo za dodatno normiranje posebnih situacija obrade osobnih podataka.

## 2.2. Pravni okvir zaštite osobnih podataka u Republici Hrvatskoj

Pitanje obrade osobnih podataka u Republici Hrvatskoj usklađeno je s europskom pravnom stečevinom, te je posebno uređeno Zakonom o zaštiti osobnih podataka (Klarić, 2016:983). Osim toga dignuto je i na ustavnu razinu. Tako se u Ustavu Republike Hrvatske, u poglavlju III., pod nazivom *Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda*, u pod poglavlju 2., koje nosi naziv *Osobne i političke slobode i prava* jamči sigurnost i tajnost osobnih podataka, kao ustavna vrednota jamči sigurnost i tajnost osobnih podataka (Članak 39. Ustava Republike Hrvatske navodi: *Svakome se jamči sigurnost i tajnost osobnih podataka. Bez privole ispitanika, osobni se podaci mogu prikupljati, obrađivati i koristiti samo uz uvjete određene zakonom. Zakonom se uređuje zaštita podataka te nadzor nad djelovanjem informatičkih sustava u državi. Zabranjena je uporaba osobnih podataka suprotna utvrđenoj svrsi njihovog prikupljanja.* ( Narodne novine br. 103/03, 118/06, 41/08, 130/11, 106/12.)). Nadalje Zakon o provedbi opće uredbe o zaštiti podataka<sup>7</sup> kao *lex specialis* pored Opće uredbe o zaštiti podataka, regulira

<sup>5</sup> Članak 2. st. 2.a i b., Opće uredbe o zaštiti podataka.

<sup>6</sup> Direktiva (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća, od 27. travnja 2016. godine o zaštiti pojedinca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprječavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP., SL L 119, 4.5.2016., str. 89.

<sup>7</sup> Narodne novine broj 42/2018. od 9. svibnja 2018.

nadležna tijela za zaštitu osobnih podataka, rad nacionalnog akreditacijskog tijela (Agencije za zaštitu osobnih podataka)<sup>8</sup>, obradu osobnih podataka u posebnim slučajevima (privola djeteta u odnosu na usluge informacijskog društva, obradu genetskih podataka, obradu biometrijskih podataka, obradu osobnih podataka putem video nadzora, postupak zaštite osobnih podataka koji je u nadležnosti Agencije za zaštitu osobnih podataka, pravne lijekove, izricanje upravnih i novčanih kazni i dr. Posebno je važno napomenuti da postoje i posebne kategorije osobnih podataka, čija je obrada dodatno ograničena. Navedena su ograničenja postavljena da bi se osigurala dodatna zaštita, koja je nužna zbog posebne osjetljivosti ovih kategorija. Radi se o kategorijama podataka koji se odnose na rasno ili etničko podrijetlo, politička stajališta, vjerska ili druga uvjerenja, sindikalno članstvo, zdravlje i spolni život, te vođenje kaznenih i prekršajnih postupaka. Ograničenje je postavljeno kao generalna klauzula po kojoj je načelno zabranjeno takve kategorije podataka prikupljati i obrađivati, ali se taksativno navode iznimke (Klarić, 2016:983).

### **2.3. Pravni okvir zaštite osobnih podataka u Saveznoj Republici Njemačkoj**

U prvom redu, u Saveznoj Republici Njemačkoj zaštita osobnih podataka regulirana je kao i u ostalim članicama Europske unije Općom uredbom o zaštiti podataka (Regulation (EU) 2016/679) koja je donijeta 2016. godine, a dvije godine poslije 25. svibnja 2018. godine stupa na snagu bez potrebe implementacije od strane država članica Europske unije, pa tako i Savezne Republike Njemačke.

Uredba (regulativa), za razliku od direktive kojom je prije bila regulirana zaštita podataka, ostavlja preko 50-tak područja koja pokriva zaštita osobnih podataka, u kojima države članice mogu različito u svojim nacionalnim zakonima regulirati zaštitu osobnih podataka.

Savezna Republika Njemačka donijela je Savezni zakon o zaštiti podataka<sup>9</sup> koji je službeno objavljen 30. lipnja 2017. godine, a stupio je na snagu isto kada i Opća uredba o zaštiti podataka u cijeloj Europskoj uniji, dakle 25. svibnja 2018. godine. Svrha Saveznog zakona o zaštiti podataka je da regulira područja u kojima je Opća uredba o zaštiti podataka ostavila prostora državama članicama da drugačije uredi pojedina područja zaštite osobnih podataka. Takve odredbe Opće uredbe nazivamo otvorenim odredbama koje ostavljaju dispoziciju rješavanja određenih pitanja zaštite osobnih podataka.

Dodatne su izmjene napravljene u Saveznom zakonu o zaštiti podataka 2019. godine zbog mnogobrojnih posebnih pravnih područja, odnosno grana prava, posebice onih vezanih za trgovinsku razmjenu i energetske sektor.<sup>10</sup> Osim navedenog nacionalnog (saveznog zakona) svaka od 16 njemačkih Republika usvaja i svoje pravne propise kojima regulira zaštitu osobnih podataka. Što se tiče akreditacijskog tijela u Saveznoj Republici Njemačkoj ne postoji centralno

---

<sup>8</sup> Commission Staff working document, Data protection as a pillar of citizens empowerment and the EU's approach to the digital transition—two years of application of General Data Protection Regulation, COM (2020) final hrvatsko akreditacijsko tijelo ima jedan od najnižih proračuna od 28 zemalja članica EU sa proračunom od 1,2 milijuna EUR za 2019. godinu, sa projekcijama povećanja, str. 13. i str. 52.

<sup>9</sup> Federal Data Protection Act of 30 June 2017 (Federal Law Gazette I p.2097), as last amended by Article 12 of the Act of 20 November 2019 (Federal Law Gazette I p. 1626), tzv. Bundesdatenschutzgesetz).

<sup>10</sup> Zweites Datenschutz-Anpassungs-und Umsetzungsgesetz EU.

(središnje) nacionalno akreditacijsko tijelo za zaštitu osobnih podataka, već svaka od Republika (Länder) osigurava provođenje kako Opće uredbe za zaštitu podataka, tako i Saveznog zakona o zaštiti podataka, te propisa usvojenih od strane same republike vezanih za zaštitu podataka. Međutim, njemački Savezni povjerenik za zaštitu podataka i slobodu informacija obavlja funkciju saveznog akreditacijskog tijela.<sup>11</sup>

### **3. INSTITUCIONALNI OKVIR I KOMPARATIVNA ANALIZA ZAŠTITE POSEBNIH KATEGORIJA OSOBNIH PODATAKA – REPUBLIKA HRVATSKA I SAVEZNA REPUBLIKA NJEMAČKA**

U skladu s važećim zakonodavstvom Europske unije svaka država članica mora uspostaviti neovisno nadzorno tijelo zaduženo za praćenje provedbe propisa o zaštiti osobnih podataka, a isto takvu obvezu propisuje i Opća uredba o zaštiti podataka (GDPR) (Čizmić, Boban, 2016). To bi trebalo uključivati i rješavanje pritužbi koje je podnio ispitanik, provođenje istrage o primjeni Opće uredbe o zaštiti podataka i promicanje javne svijesti o rizicima, pravilima, zaštitnim mjerama i pravima u svezi s obradom osobnih podataka, a istu takvu obvezu propisuje i Uredba (Čizmić, Boban, 2016). U Republici Hrvatskoj kao nadzorno tijelo uspostavljena je Agencija za zaštitu osobnih podataka (AZOP). Agencija je pravna osoba s javnim ovlastima, koja samostalno i neovisno o izvršnoj i zakonodavnoj vlasti, ne primajući upute i naloge od bilo kojeg drugog državnog tijela.

Glavni zadaci AZOP-a učinkovito su djelovanje u ispunjavanju svih prava i obveza iz područja zaštite osobnih podataka koje se u Republici Hrvatskoj nameću kao punopravnoj članici Europske unije i Vijeća Europe (Čizmić, Boban, 2016). De lege ferenda svatko tko smatra da mu je u Republici Hrvatskoj povrijeđeno neko pravo zajamčeno Općom uredbom o zaštiti podataka moći će podnijeti pritužbu AZOP-u koja bi o eventualnoj povredi prava zajamčenih Općom uredbom o zaštiti podataka trebala odlučiti rješenjem protiv kojega žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor. Svaki bi ispitanik trebao imati pravo na učinkoviti pravni lijek u skladu s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, ako ispitanik smatra da su prekršena njegova prava iz Opće uredbe o zaštiti podataka ili ako nadzorno tijelo ne postupi po pritužbi, djelomično ili u potpunosti odbaci ili odbije pritužbu ili ne djeluje kada je takvo djelovanje nužno radi zaštite ispitanika (Svatko čija su prava i slobode zajamčena pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenim ovim člankom. Svatko ima pravo da zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Svatko ima mogućnost biti savjetovan, branjen i zastupan. Pravna pomoć osigurava se za osobe koje nemaju dostatna sredstva, u mjeri u kojoj je takva pomoć potrebna za osiguravanje učinkovitog pristupa pravosuđu).<sup>12</sup> Europski građani i druge fizičke osobe, ispitanici na području Europske unije, od početka primjene Opće uredbe o zaštiti podataka imaju na

<sup>11</sup> Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, posebno je akreditacijsko tijelo za zaštitu podataka u području telekomunikacija i predstavlja Saveznu Republiku Njemačku pred Europskim odborom za zaštitu podataka.

<sup>12</sup> Vidi Povelja Europske unije o temeljnim pravima, 2007/C 303/01, članak 47., Pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje.

raspolaganju znatno širi raspon pravnih mjera/sredstava kojima će moći zaštititi svoja prava od postupanja voditelja obrade i izvršitelja obrade osobnih podataka, kao i pravo na naknadu štete zbog povreda prava od strane voditelja obrade ili izvršitelja obrade. Dakle, svaka zemlja članica Europske unije osnovala je svoje nadzorno tijelo koje je nadležno za svoj teritorij. Člankom 51. Opće uredbe o zaštiti podataka reguliran je status neovisnog nadzornog tijela.<sup>13</sup> One-stop shop mehanizam nacionalnih nadzornih tijela (vodećih ili predmetnih)<sup>14</sup> dovelo je do pitanja koje od nacionalnih nadzornih tijela ima ovlasti za zastupanje zemlje u prekograničnim procesnim aktivnostima vezanih za zaštitu osobnih podataka (Voigt, 2016). Primjenom Opće uredbe o zaštiti podataka, europski zakonodavac pokušao je izbjeći pozitivan sukob nadležnosti nekoliko nadzornih tijela u nastojanju da pojednostavi razmjenu podataka i interakciju između vodećeg nadzornog tijela i predmetnih nadzornih tijela.<sup>15</sup> Međutim, pozitivan utjecaj mehanizma one-stop-shop (članak 56. Opće uredbe o zaštiti podataka) je smanjen raznim iznimkama i paralelnom kompetencijom nadzornih tijela (Voigt, 2016). U nekim slučajevima kompetencija tzv. predmetnog nacionalnog nadzornog tijela ostaje, iako je glavno nadzorno tijelo određeno da djeluje kao jedinstveno glavno nadzorno tijelo u skladu sa Općom uredbom o zaštiti podataka.<sup>16</sup> Navedena nadzorna tijela u mnogim slučajevima ne mogu postići dogovor oko svoje nadležnosti. U takvim slučajevima, ispitanici se suočavaju sa pravnom nesigurnošću dok konačnu odluku ne donese Europski odbor za zaštitu podataka. Nadalje, ponekad se javlja višestruki pozitivan sukob nadležnosti vodećih nadzornih tijela, te mehanizam one-stop-shop nije moguće primijeniti.

Pri tome se javljaju različite interpretacije Opće uredbe o zaštiti podataka od strane različitih vodećih nadzornih tijela. Razmatrajući navedene aspekte, one-stop-shop-mehanizam ostaje nedorečen i nepotpun u smislu Opće uredbe o zaštiti podataka, međutim u praksi je čvrsto povezan suradnjom vodećih nadzornih tijela i njihovom razmjenom podataka u Europskoj uniji (Voigt, 2016). Upravo iz navedenih razloga rad nadzornih tijela koordinira Europski odbora za zaštitu podataka. Opća uredba o zaštiti podataka uspostavila je neovisno nadzorno tijelo za zaštitu podataka sa pravnom osobnošću. Svrha Europskog odbora je da donosi smjernice, preporuke i najbolju praksu za interpretaciju Uredbe. Nadalje, igra ulogu kao konačna instanca u odlučivanju o suradnji i provođenju konzistentnosti. Mehanizmi suradnje i konzistentnosti kako ih navodi Uredba regulirani su u poglavlju VII., Odjeljak 1., članci 60.- 62. i odnose se na suradnju vodećeg nadzornog tijela i drugih predmetnih nadzornih tijela, uzajamnu pomoć, zajedničke operacije nadzornih tijela u Odjeljku 3., članci 61.-67. i odnose se na konzistentnost, mišljenje Odbora, rješavanje sporova pri Odboru, hitnim postupcima i razmjeni informacija. U navedenom smislu možemo reći da Hrvatska u potpunosti slijedi europsku regulativu na institucionalnoj razini, te možemo reći da je reprezentativan primjerak institucionalnog

---

<sup>13</sup> Svaka država članica osigurava da je jedno ili više neovisnih tijela javne vlasti odgovorno za praćenje primjene ove Uredbe kako bi se zaštitila temeljna prava i slobode pojedinca u pogledu obrade i olakšao slobodan protok osobnih podataka unutar Unije.

<sup>14</sup> Vidi članak 55. Opće uredbe o zaštiti podataka.

<sup>15</sup> Neke zemlje EU, kao što je Savezna Republika Njemačka, ima nekoliko predmetnih nadzornih tijela. Međutim, po GDPR-u samo vodeće nadzorno tijelo može biti ovlašteno da djeluje kao jedinstvena kontaktna točka za prekograničnu obradu podataka.

<sup>16</sup> Gierschmann, Sibylle, Was bringt deutschen Unternehmen die DS-GVO-Mehr Pflichten, aber die Rechtsunsicherheit bleibt, ZD, str. 51-55.

uređenja u svjetlu Uredbe. S druge strane Savezna Republika Njemačka ima više predmetnih nadzornih tijela od kojih je njemački Savezni povjerenik za zaštitu podataka i slobodu informacija obavlja funkciju saveznog akreditacijskog tijela. Međutim, da bi se postigla konzistentnost i suradnja svih predmetnih nadzornih tijela za javni i privatni sektor ustanovljena je Konferencija za zaštitu podataka.<sup>17</sup>

#### 4. ZAKLJUČAK

Općom uredbom o zaštiti podataka osobni podaci postali su samostalan objekt zaštite, te je pravo na zaštitu osobnih podataka postalo u potpunosti europeizirano. Iako su početkom njezine primjene ukinuti različiti sustavi zaštite osobnih podataka nastalih u državama članicama, koji je nastao zbog nejednakog načina implementacije do prethodno važeće Direktive 95/46/EZ, i dalje postoji pravna i institucionalna heterogenost posebno u području posebnih kategorija osobnih podataka koju smo prikazali u radu.

Komparativnom se metodom, na primjeru dvije države članice Europske Unije (Republika Hrvatska i Savezna Republika Njemačka), prikazao režim zaštite posebnih kategorija osobnih podataka tzv. osjetljivih podataka. Pozitivni pravni okvir koji se razvio u zadnjih pet godina, od početka primjene Uredbe, u području koje se odnosi na posebne kategorije osobnih podataka i koje su ostavljene na dispoziciji nacionalnim zakonodavnim tijelima dovele su do pravne heterogenosti i različite provedbe Opće uredbe o zaštiti podataka. Nejednaka primjena putem nacionalnog prava, koje se javlja u provedbenom obliku kao *lex specialis* razvila se i u institucionalnom okviru. Sumarno gledano, pet godina nakon stupanja na snagu Opće uredbe o zaštiti podataka, na temelju prethodno provedene analize pravnog režima zaštite posebnih kategorija osobnih podataka došlo se do zaključka o heterogenosti primjene pozitivnih zakonski propisa kako na vertikalnoj razini tako i na horizontalnoj razini režima zaštite posebnih kategorija osobnih podataka.

Rješnje pravne i institucionalne heterogenosti nalazi se u jačanju uloge supervizorskih tijela za provedbu zaštite osobnih podataka kako na razini Europske unije, tako i na nacionalnoj razini. Ostvarivanje homogenosti de lege ferenda u području zaštite posebnih kategorija osobnih podataka doprinijelo bi razvoju bolje pravne prakse i pravne sigurnosti koja bi izravno utjecala i na zadovoljstvo ispitanika u zemljama članicama Europske unije.

#### LITERATURA

##### *Bibliografija*

1. Bodirola-Vukobrat Nada, Barić, Sanja, Povelja temeljnih ljudskih prava Europske unije s komentarom, Biblioteka Propisi EU, Zagreb, 2002.
2. Diligenski, Andrej, Prlja, Dragan, Cerović, Dražen, Pravo zaštite podataka GDPR, Institut za uporedno pravo Beograd, 2018.
3. Hartley, T.C., Temelji prava Europske zajednice, Pravni fakultet, Sveučilišta u Rijeci, 2004.

---

<sup>17</sup> Datenschutzkonferenz "DSK".

4. Koprić Ivan, Musa Anamarija, Lalić Novak, Goranka, Europski upravni prostor, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012.
5. Kuner, Christopher, Bygrave, A. Lee, Docksey, Christopher, The General Data Protection Regulation (GDPR), Oxford, 2018.
6. Voigt, Paul, Bussche von dem, A., The General Data Protection Regulation (GDPR), A Practical Guide, Springer, 2017.

*Znanstveni članci*

1. Blažević, M., Filipović, S., Zaštita pojedinca u vezi sa obradom osobnih podataka u analizi odabrane prakse Suda Europske unije, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol 4, No 1., 2020.
2. Čapeta, Tamara, Interpretativni učinak europskog prava u članstvu i prije članstva u Europskoj uniji, Zbornik Pravnog fakulteta, Sveučilište u Zagrebu, 2006.
3. Klarić, Mirko, Zaštita osobnih podataka i Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 53, No. 4, 2016.
4. Lisičar, H, Jurić, M., Analiza regulatornih odredbi koje reguliraju zaštitu maloljetnika u audiovizualnim medijskim uslugama i elektroničkim publikacijama u Republici Hrvatskoj, Zbornik pravno fakulteta u Zagrebu, Vol 64, No. 2, 2014.
5. Puvača Bukovac, M., Demark, A., Pravo na zaštitu osobnih podataka kao temeljno pravo i odgovornost za štetu zbog njegove povrede, Zbornik fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol.40, No. 1, 2019.

*Pravni izvori*

1. Direktiva 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka
2. Direktiva 2002/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2002. o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama)
3. Direktiva (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP
4. Konvencije Vijeća Europe za zaštitu osoba glede automatizirane obrade osobnih podataka (Konvencija 108)
5. Savezni zakon o zaštiti podataka
6. Ugovor o Europskoj uniji (2016/C 202/01)
7. Ugovor iz Lisabona OJ of the EU, C 306, 17. prosinac 2007.
8. Uredba (EZ) br. 45/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2000. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama i tijelima Zajednice i o slobodnom kretanju takvih podataka
9. Ustav RH (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.)

10. Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ, OJ L 119, 4.5.2016, str. 1-88.
11. Zakon o zaštiti osobnih podataka (Narodne novine broj 42/2018)

*Internetske stranice*

1. <http://www.eur-lex.europa.eu>
2. <http://www.data.europa.eu>
3. <http://www.edpb.europa.eu>
4. <http://www.edps.europa.eu>
5. <http://www.ec.europa.eu>
6. <http://www.op.europa.eu/hr>
7. <http://www.eu-leichbehandlungsstelle.de>
8. <http://www.azop.hr>
9. <http://www.hrcak.srce.hr>
10. <http://www.heineonline.org>
11. <http://www.springer.com>

**POSTOJANJE ETIČKOG KODEKSA SLUŽBENIKA JEDINICA LOKALNE I  
PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE NA PODRUČJU  
ŠIBENSKO-KNINSKE ŽUPANIJE**

**THE EXISTENCE OF A CODE OF ETHICS FOR OFFICIALS OF LOCAL AND  
REGIONAL SELF- GOVERNMENT UNITS IN THE AREA OF  
ŠIBENIK-KNIN COUNTY**

**Ivan Rančić, mag. iur., v. pred.**

Veleučilište u Šibeniku

e-mail: [irancic@vus.hr](mailto:irancic@vus.hr)

**Sara Jurić-Paić, studentica**

Veleučilište u Šibeniku

e-mail: [sjuricp@vus.hr](mailto:sjuricp@vus.hr)

**Sanja Veštić Mirčeta, mag. iur., pred.**

Veleučilište u Šibeniku

e-mail [sanja.vestic@vus.hr](mailto:sanja.vestic@vus.hr)

**Sažetak**

Ponašanje društva, samim time i vrijednosti društva preslikavaju se i na vrijednosti koje promiče i prema kojima djeluje javna uprava. Službenici zaposleni u tijelima javne uprave kao i nositelji nadređenih funkcija, ogledala su temeljnih vrijednosti političkog i upravnog sustava. Za dobro, učinkovito i efikasno javno upravljanje, nužno je uspostaviti djelotvoran sustav razvijene etičke svijesti kod službenika, ali i pravno normirati etičke vrijednosti, pravilna postupanja, odnosno zakonita ponašanja službenika. Predmetnim radom obuhvaćena je analiza postojanja etičkog kodeksa u jedinicama lokalne samouprave na području Šibensko-kninske županije, uključujući i navedenu jedinicu regionalne samouprave. Namjera autora ovog rada je istražiti u kolikoj mjeri su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave usvojile sustav pravila ponašanja službenika u svom ophođenju sa strankama, kao i u kolegijalnim odnosima unutar radne sredine. Također, očekuje se s obzirom na načelo transparentnosti javne uprave, javna dostupnost navedenih općih akata na službenim stranicama tijela samoupravnih jedinica. **Ključne riječi:** *službenik, etički kodeks, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.*

**Abstract**

Society's behavior and society's values, are reflected in the values promoted and acted upon by the public administration. Public administration official, as well as holders of superior functions reflect the fundamental values of the political and administrative system. For good, effective and efficient public administration, it is necessary to establish an effective system of developed ethical awareness among officials, but also to legally standardize ethical values, correct actions, or legal behavior of officials. The subject paper includes an analysis of the existence of a code of ethics in local self-government units in the area of Šibenik-Knin County, including the mentioned regional self-government unit. The intention of the authors of this paper is to



investigate to what extent local and regional self-government units have regulated the system of rules of behavior of officials in their dealings with parties, as well as in collegial relations within the working environment. Also, given the principle of transparency of public administration, it is expected that general acts are publicly available on the official websites of the bodies of self-government units.

**Keywords:** *officials, code of ethics, local and regional self-government units.*

## 1. UVOD

Za dobro, učinkovito i efikasno javno upravljanje, nužno je uspostaviti djelotvoran sustav razvijene etičke svijesti kod službenika, ali i pravno normirati etičke vrijednosti, pravila postupanja, odnosno zakonita ponašanja službenika. Službenici bi trebali pružati stručne i kvalitetne usluge te biti na usluzi građanima i drugim osobama u ostvarivanju njihovih prava i interesa. Nažalost, svakodnevno možemo biti svjedoci i narušenih međusobnih odnosa službenika lokalne i područne samouprave te nemogućnosti zajedničkog pronalaska rješenja ili razgovora, već potrebom za postojanjem pravnog okvira za podnošenje formalnih pritužbi.

Također, razvojem suvremenog društva, vrijednosna dezorijentiranost te širenje fokusa prema materijalnim aspektima na štetu moralnih nameće se potreba da se etičkim propisima regulira što više društvenih odnosa u cijelokupnom aparatu javne uprave pa tako i ponašanje službenika i namještenika prilikom obavljanja službene dužnosti u sustavu lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Osim osnovnih obilježja etike, pravnog reguliranja službeničke etike u Republici Hrvatskoj, ovim predmetnim radom obuhvaćena je i analiza postojanja etičkog kodeksa u jedinicama lokalne samouprave na području Šibensko-kninske županije, uključujući i navedenu jedinicu regionalne samouprave. Primjena načela dobrog upravljanja javne uprave u sinergiji s primjenom načela odgovornosti u svim porama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave omogućava uređen sustav pravila ponašanja službenika u svom ophođenju sa strankama, kao i u kolegijalnim odnosima unutar radne sredine. Nadalje, proaktivna objava informacija na internetskim stranicama tijela javne uprave osim što prati strategije digitalizacije javne uprave, ujedno predstavlja i ključan način informiranja javnosti i osiguravanja transparentnosti u suvremenom društvu.

## 2. POJAM, ZNAČENJE I OBILJEŽJA ETIKE I ETIČNOG PONAŠANJA

Još od vremena starogrčkih filozofa, u domeni filozofskih disciplina značenje etike ne pripada jednoznačnim definicijama. Njihova razmišljanja i stavovi i dan danas se u društvu uzimaju kao polazišna točka shvaćanja „dobrog“ i „lošeg“ ponašanja. Grčka riječ *ethos* smatra se izvorom riječi etika te predstavlja ćud ili ponašanje. Etika se može definirati kao filozofija morala čiji su predmet ljudsko moralno djelovanje te različiti oblici moralnog argumentiranja, obrazloženja i opravdanja morala (Kregar i suradnici, 2016:13). Porijeklo riječi moral dolazi od latinskih riječi *mos, mores, moralis* a one redom znače običaj, vladanje, ćudoredan. Mnogi autori danas etiku ne definiraju kao znanost odnosno filozofsku disciplinu, već kao osnovu ćudorednog života. Pojmovi morala i načela moralnosti usko su, dakle vezani uz područje etike. Višeznačna

definicija morala se u stručnoj literaturi može opisati kao sveukupnost važećih moralnih normi, prosudbi i institucija, a sadrži određene običaje, navike, propise, norme koji se nameću pojedincu svojom obvezatnošću na djelovanje (Kregar i suradnici, 2016:13).

Naravno da se zbog evolucije društva, kao i razvoja osobne i kolektivne svijesti, etičke ideje danas rijetko promatraju kroz prizmu filozofskog shvaćanja, a više kroz institucionalno-normativnu regulaciju ponašanja. Temeljna baza takve regulacije zadnjih desetak godina pronalazi se na svim hijerarhijskim razinama javne uprave, primjerice državnim strategijama, mjerama za suzbijanje korupcije službenika kao posljedice neetičnih ponašanja te etičkim kodeksima. Pokazatelj koliki već vremenski period postoji potreba postojanja pravila ponašanja u društvenim odnosima pruža nam informacija da su pojmovi morala i etike aktualna tema još od 5. stoljeća prije Krista. Shodno tome, i u suvremenom društvu, tendencija da se etička pravila implementiraju u svakodnevno djelovanje sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave nije nova pojava. Upravo stoga, u ovom radu obratit ćemo pažnju na zastupljenost, odnosno postojanje i transparentnost etičkih kodeksa jedinica samouprave na području Šibensko-kninske županije koji bi trebali postaviti kriterije službeničke etike te regulirati ponašanje u pojedinačnim slučajevima službenika.

### **3. PRAVNO REGULIRANJE ETIKE SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

#### **3.1. Općenito o pravnom reguliranju etike službenika**

Ustanovljavanje izvjesnih standarda ponašanja kao i kriterije za razlikovanje dopuštenih i nedopuštenih ponašanja, pa čak i u nekim od uvjeta društvene anomalije, možemo potražiti u etičkim kodeksima. Budući da ne postoji jedinstveni pravni propis koji regulira etičko ponašanje svih zaposlenika u javnom sektoru, pa samim time i jedinica lokalne i (područne) regionalne samouprave te da je tema ovog rada usmjerena prema području Šibensko-kninske županije, uzet ćemo u razmatranje Etički kodeks službenika i namještenika Šibensko-kninske županije („Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije“ br. 03/12) kao temeljni primjer i akt ovog stručnog rada. Od iznimne važnosti je napomenuti da još neki pravni propisi, posebni kodeksi ili akti reguliraju područje etičnog ponašanja zaposlenika javnopravnih tijela kao što su: Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru („Narodne novine“ br. 78/15 i 102/19), Zakon o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ br. 143/21), Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine („Narodne novine“ br. 120/21) te Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine izdan u ožujku 2022. godine pri Ministarstvu pravosuđa i uprave Republike Hrvatske.

Tako je primjerice odredbom članka 33. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj samoupravi (u daljnjem tekstu: Zakon), službenik dužan svoje poslove obavljati savjesno, pridržavajući se Ustava, zakona, drugih propisa i pravila struke, dok je odredbom narednog članka istog Zakona, službenik dužan odbiti izvršenje naloga koji je nezakonit, protivan pravilima struke, čije bi izvršenje moglo izazvati veću štetu ili kazneno djelo. Također, hijerarhijskim višim pravnim aktom, odnosno Zakonom, u odredbama koje tumače lake i teške povrede službene dužnosti, regulirana su ponašanja suprotna propisanim temeljnim odredbama

osobnog ponašanja službenika koje možemo pronaći u podzakonskim pravnim aktima, odnosno etičkim kodeksima.

### **3.2. Etički kodeksi za službenike u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi**

Iako se Zakonom između ostalog uređuju prava, obveze i odgovornosti službenika i namještenika u upravnim odjelima i službama jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, osim odredbi o povredama službenih dužnosti ne postoje odredbe koje striktno i precizno obvezuju službenike na etično ponašanje kao što je to utvrđeno odredbama Zakona o državnim službenicima, niti koje bi obvezale samoupravne jedinice na usvajanje Etičkog kodeksa. Shodno tome, svaka jedinica autonomno odlučuje o tome hoće li čelnik jedinice donijeti etički kodeks ili pak uspostaviti neki od mehanizama za njegovu provedbu. Možemo primjetiti kako se upravljanje ljudskim potencijalima u službeničkom sustavu Republike Hrvatske proteklog desetljeća razvija, no međutim uspostavljeno je zakonodavstvo i tijela za promicanje integriteta i etike samo u državnoj upravi, dok čelnici i službenici u sustavu lokalne i područne samouprave mogu nailaziti na više nepovjerenja građana prema radu tijela na lokalnoj razini te samom ostvarivanju zajedničkog dobra i javnog interesa.

Svrhovitost donesenih etičkih kodeksa jedinica lokalne i područne samouprave usmjerena je gotovo prema identičnim parametrima, a to su promicanja etičkih načela, moralnih načela te vrijednosti u ponašanju službenika i namještenika u službi a sve s ciljem ostvarivanja javnog interesa. U gotovo svim donesenim etičkim kodeksima možemo pronaći kako utvrđena etička načela službenici i namještenici moraju usvojiti kao vlastita načela i osobni kriterij ponašanja, a iste primjenjivati u međusobnim odnosima, odnosima prema građanima, prema radu te prema tijelu jedinice samouprave u kojoj obavljaju svoju dužnost.

Načelno, etička pitanja su propisana samim etičkim kodeksima no i u drugim općim aktima lokalne i područne samouprave samouprave poželjno bi bilo propisati odredbe koje dolaze u svezu s normiranjem etičkih principa. Primjerice, navest ćemo kako Šibensko-kninska županija, uz doneseni etički kodeks, odredbe koje reguliraju etično ponašanje službenika dodatno sadrži i u Pravilniku o pravima i obvezama službenika i namještenika u upravnim tijelima Šibensko-kninske županije („Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije“, br. 9/23).

### **3.3. Etički kodeksi jedinica lokalne i područne samouprave – područje Šibensko-kninske županije**

Pozivajući se na članak 48. stavak 1. točku 3. Zakona o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave („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 na odredbe statuta pojedinih jedinica lokalne i područne samouprave, čelnici navedenih tijela donose etičke kodekse. U ovom poglavlju istražili smo koliko je jedinica lokalne samouprave na području Šibensko-kninske županije donijelo etički kodeks, odnosno iste objavilo javno na svojim službenim stranicama.

Tablica 1. Stanje donesenih/objavljenih etičkih kodeksa na službenim mrežnim stranicama Šibensko-kninske županije i pripadajućih jedinica lokalne samouprave na dan 24. veljače 2023.

<b>Etički kodeks</b>		
<b>Jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave</b>	<b>Etički kodeks objavljen na službenim internetskim stranicama</b>	<b>Datum donošenja etičkog kodeksa</b>
Šibensko-kninska županija	Da	23. ožujka 2012.
Grad Šibenik	Ne	/
Grad Knin	Da	19. svibnja 2011.
Grad Skradin	Ne	/
Grad Drniš	Da	22. siječnja 2014.
Grad Vodice	Da	22. siječnja 2013.
Općina Bilice	Ne	/
Općina Biskupija	Ne	/
Općina Civoljane	Ne	/
Općina Ervenik	Da	26. listopada 2012.
Općina Kijevo	Da	30. prosinca 2021.
Općina Kistanje	Da	31. prosinca 2015.
Općina Murter-Kornati	Ne	/
Općina Pirovac	Ne	/
Općina Primošten	Da	24. ožujka 2014.
Općina Promina	Da	31. kolovoza 2021.
Općina Rogoznica	Ne	/
Općina Ružić	Ne	/
Općina Tisno	Ne	/
Općina Tribunj	Da	30. siječnja 2015.
Općina Unešić	Da	2. prosinca 2019.

Izvor: Obrada autora

Na temelju podataka u tabličnom prikazu prema javno dostupnim podacima prikupljenih sa službenih stranica jedinica lokalne i područne samouprave na području Šibensko-kninske županije, možemo konstatirati da su župan, tri gradonačelnika/ce i sedam načelnika/ce donijeli etičke kodekse kojima su ponašanje i postupanje svojih službenika, kako međusobno, tako i prema građanima, sveli pod pravni okvir. Primjećujemo i da dva grada te osam općina na svojim mrežnim stranicama nemaju javno objavljene podatke o eventualnom donošenju etičkih kodeksa za svoje samoupravne jedinice. Prikazujući navedeno u brojkama, tek 52% jedinica lokalne i područne samouprave na području Šibensko-kninske županije ima uspostavljene unutarnje etičke kontrole, odnosno etičke vrijednosti i etička načela jasno određena i javno objavljena, dok 48% navedeno nema.

Nadalje, nužno bi bilo mogućnost neetičnih ponašanja u jedinicama samouprave na području Šibensko-kninske županije svesti na što manju mjeru većim mehanizmom unutarnje kontrole

etike i integriteta, odnosno donošenjem etičkih kodeksa jedinica i to neovisno o veličini lokalne odnosno područne jedinice, broju stanovnika i broju zaposlenih službenika.

Zaključno, smatramo da je od iznimne važnosti donesene etičke kodekse prikazati i javno dostupnima na mrežnim stranicama. Kako je navedeno u Nacionalnom planu razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine (Ministarstvo pravosuđa i uprave), Prema nekim istraživanjima, svaki drugi građanin Europske unije u dobi od 18 do 54 godina, očekuje pronaći pouzdane informacije o javnim uslugama na internetu. Također, gotovo se podrazumijeva, u doba razvoja i digitalizacije javne uprave, očekivanje sve više građana da će sve potrebne informacije vezane za institucije javne uprave i njihove usluge pronaći na internetu, pa čak i na društvenim mrežama. Nedovoljna provedba transparentnosti samoupravnih jedinica, odnosno njihovih „otvaranja“ prema građanima, može dovesti do stagnacije ili čak nazadovanja društva, vrijednosne dezorijentiranosti, nezadovoljstva i nepovjerenja korisnika kao i usporavanja gospodarskog razvitka.

Isto tako, kako je navedeno u već spomenutom Nacionalnom planu, odgovornost službenika praćena odgovarajućim propisima, etičkim kodeksima i kodeksima ponašanja nameće se kao ključan mehanizam kontrole rada javne uprave i temelj za osiguranje kvalitete obavljanja poslova te pružanja javnih usluga i kroz načelo odgovornosti.

### **3.4. Povjerenik za etiku u jedinicama lokalne i područne samouprave**

Kako bi se dodatno spriječila ili predvidjela određena neprihvatljiva ponašanja službenika, promicalo etičko ponašanje u međusobnim odnosima službenika i namještenika te njihov odnos prema građanima, građani i pravne osobe te službenici i namještenici mogu povjereniku za etiku podnijeti pritužbu na ponašanje za koje smatraju da je protivno odredbama etičkog kodeksa. Povjerenik za etiku mora biti iz reda službenika, a imenuje ga čelnik jedinice lokalne odnosno područne samouprave ili osoba koju on za to ovlasti. Jasno, kako i većina etičkih kodeksa navodi, povjerenik za etiku ne može biti službenik kojemu je izrečena kazna za povredu službene dužnosti.

Zanimljivo i pohvalno je naglasiti, da se Odluka o imenovanju povjerenika za etiku mora istaknuti na web-stranici i oglasnoj ploči tijela kako bi se što lakše moglo ostvariti pravo na pritužbu na neetičko ponašanje službenika. Pritužbu pisanim ili usmenim putem, putem telefona te putem elektroničke pošte, građani, pravne osobe te službenici mogu iskoristiti kao alat u slučaju da postoji uvid u ponašanje službenika, namještenika pa čak i čelnika tijela koje je protivno odredbama etičkog kodeksa.

Možemo reći da je ohrabrujuća za građane, činjenica, kako je povjerenik za etiku dužan provesti postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe čak i na temelju anonimne pritužbe. Ukoliko povjerenik za etiku u postupku ispitivanja osnovanosti pritužbe ocijeni da su navodi osnovani, u izvješću predlaže poduzimanje određenih postupaka i radnji. Također, olakšavajuće i ohrabrujuće i za same povjerenike za etiku jest osiguravanje neovisnosti njihovog rada. Naime, povjerenik ne može zbog obavljanja svoje dužnosti biti pozvan na odgovornost niti doveden u nepovoljniji položaj u odnosu na druge službenike i namještenike, za vrijeme ispitivanja osnovanosti pritužbe može biti oslobođen obavljanja poslova radnog mjesta na kojem je

raspoređen kao i mogućnost povjerenikove pritužbe na neetično ponašanje drugih službenika prema istom.

Među ostalim, važno je napomenuti i savjetodavnu ulogu povjerenika poput razvijanja kulture razgovora, odnosno poticanja zajedničkog pronalaženja rješenja među narušenim odnosima službenika, umjesto podnošenja pritužbi.

#### 4. ZAKLJUČAK

Uvidom u prikupljene podatke u ovom radu te njihovom analizom, da se zaključiti da postojanje etičkih kodeksa u Šibensko-kninskoj županiji, kao tekovine moderne javne uprave postoji i u relativno „malim,“ jedinicama lokalne samouprave (po broju stanovnika, po broju službenika kao i po proračunskim prihodima). Za očekivati je da takvo normiranje zaživljava u praksi i da se iako sporo, mijenja poimanje važnosti etičkih principa u svakodnevnom radu tijela jedinica lokalne i područne samouprave te da će isti kodeksi označavati bitnu polugu u podizanju kvalitete javne uprave kao i društva uopće.

Kako bi se službenička etika podigla na veću razinu potrebno je provoditi niz strateških mjera u područjima promicanja etičkih principa i integriteta prema ljudskim potencijalima unutar tijela uprave na način da se donošenjem i provedbom više etičkih pravila utječe na odgovornost, dobro upravljanje te ponašanje javnih službenika i namještenika kako u njihovim međusobnim odnosima tako i prema korisnicima tijela odnosno građanima.

Neetično ponašanje službenika u obavljanju svoje službe često dovodi i do etiketiranja javne uprave kao birokratskog aparata u pogrdnom smislu, a službenika birokratima u smislu službenika koji loše, površno te neprofesionalno obavljaju svoj posao. Nadalje, iz razloga što sama većina javnosti smatra kako je učestala pojava korupcije kao i sukoba interesa na svim razinama tijela upravljanja, treba donositi više mjera koje poboljšavaju antikorupcijsko djelovanje, stručno obrazovanje sudionika u javnoj nabavi, širiti svijest za otklanjanje sukoba interesa, jačati provedbu načela odgovornosti te transparentnosti u radu službenika na svim razinama administrativnog aparata.

Vezano za etičnost u postupanju javnopravnih tijela, pa tako i jedinicama lokalne i područne samouprave, možemo se često susresti sa tragovima birokratskog nasljeđa iz prošlog sustava te tranzicijskim izazovima koji su snažili Republiku Hrvatsku na prijelazu u demokratski sustav. Međutim, navedeno ne bi više trebalo opravdati sveopći osjećaj pojedinca i društva kao cjeline da je ispred nas još uvijek cijeli spektar izazova u smislu napuštanja starih obrazaca ponašanja i približavanja svijesti i činjenja da jedinice samouprave postanu istinski servis građana. Prema tome, službenici u javnoj upravi, profesionalno obavljajući svoju dužnost za koju su primjereno educirani, moraju prevladati negativne ustaljene načine ponašanja te u svoj rad implementirati znanje, vještine i viši stupanj etičnosti kao takve. Sami propisi neće donijeti značajne rezultate ako se ne promjeni odnos svakog službenika kao pojedinca prema načinu obavljanja povjerenog posla, odnosa prema građanima kao strankama i međusobnim odnosima u službeničkom sustavu.

Zaključno, smatramo da uz sve pravne propise ili kodekse koji reguliraju ponašanje i postupanje službenika tokom obavljanja svoje službene dužnosti, ne smijemo zaboraviti i na nepisane

uzuse i osjećaj savjesti službenika, ali i građana „s druge strane šaltera“, svjesnih svojih prava ukoliko se susretnu s neetičkim službeničkim ponašanjem. Čovjekovo ponašanje je u suštini produkt njegova etičkog shvaćanja odnosno poimanja morala, jer možemo se složiti da „samo moralni zakon štiti ljude od ljudi“ (*Mahabharata*).

## LITERATURA

1. Etički kodeks službenika i namještenika Šibensko-kninske županije („Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije“ br. 3/12)
2. Kregar, J., Marčetić, G., Grubišić, K. (2016). *Etika u politici i javnoj upravi*. Zagreb: Novi informator
3. Marčetić, G. (2013). *Etički kodeksi i etika javnih službenika*. Pregledni znanstveni rad. HKJU-CCPA, god. 13. (2013.), br. 2., str. 499.-539.
4. Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine izdanog u ožujku 2022. godine pri Ministarstvu pravosuđa i uprave. Dostupno na: <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022%202027.pdf> (Pristupljeno 1. travnja 2023. )
5. Pravilnik o pravima i obvezama službenika i namještenika u upravnim tijelima Šibensko-kninske županije („Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije“ br. 9/23)
6. Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine („Narodne novine“ br. 120/21)
7. Zakon o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave („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)
8. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ br. 86/08, 61/11, 04/18 i 112/19)
9. Zakon o sprječavanju sukoba interesa („Narodne novine“ br. 143/21)
10. Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru („Narodne novine“ br. 78/15 i 102/19)

## UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA U JAVNOJ UPRAVI S POSEBNIM OSVRTOM NA NJIHOVU FUNKCIJU, RAZVOJ I TEMELJNE MODELE

### MANAGEMENT OF HUMAN POTENTIAL IN PUBLIC ADMINISTRATION WITH SPECIAL REFERENCE TO THEIR FUNCTION, DEVELOPMENT AND FUNDAMENTAL MODELS

**Domagoj Rožac, univ. mag. iur., pred.**  
Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru  
e-mail: [domagoj.rozac@gmail.com](mailto:domagoj.rozac@gmail.com)

#### **Sažetak**

U radu autor je razložio razvoj pojma menadžmenta/upravljanja ljudskim potencijalima (dalje: U.LJ.P.) u organizacijskom i statusnom smislu, prikazujući predmetno u užem te širem određenju pojma u odnosu na javnu upravu. Utvrđenje pojma U.LJ.P. učinjeno je putem njegove uloge i funkcije, na osnovu čega je izvršena usporedba personalne (tradicionalne) funkcije organizacije sa funkcijom U.LJ.P. kako bi se odredile osnovne karakteristike, forme djelovanja te same ovlasti rukovodećih osoba. U.LJ.P. predstavlja složenu i fluidnu aktivnost odnosno postupanje na višoj organizacijskoj/upravljačkoj razini. Razvojem i pojavnošću U.LJ.P. kao modela upravljanja dolazimo do posebnog strategijskog modela upravljanja ljudskim potencijalima. Posljednje navedenim mijenja se sadržaj poslova upravnog osoblja u pojedinačnom i organizacijskom smislu, a što je najviše razvidno u sustavu i modusu razmišljanja ispreplitanjem individua, funkcija te cjelokupne organizacije s ciljem povezivanja interne i eksterne strategije. Uz koji model se nadovezuje pitanje cjeloživotnog obrazovanja te sustava usavršavanja javnih službenika. Komparacijom sličnosti i razlike oba pojma pokušava se iste približiti stručnoj javnosti s ciljem konkretizacije razvoja U.LJ.P. s posebnim osvrtom na efikasnost, organizacijsku kulturu te u konačnici institucionalne faktore. U konačnici se daje presjek pojavnosti i određivanja pojava modela upravljanja te njihov razvoj. Nadovezujući se na prethodno određeni su suvremeni pojava oblici metoda i „alati“ koji se koriste u U.LJ.P. putem deskripcije i normativno-dogmatskom metode. Kroz analizu svega do sada navedenog u radu je odgovoreno na sljedeća pitanja: „U kojem vremenskom razdoblju je planirana nadogradnja modaliteta U.LJ.P. u RH u odnosu na javnu upravu?“ te „Iz kojeg djelokruga bi se sustav U.LJ.P. u RH nadogradio?“.

**Ključne riječi:** *javna uprava, upravljanje ljudskim potencijalom, funkcije, razvoj i metode U.LJ.P.*

#### **Abstract**

In the paper, the author explained the development of the concept of human resources management (hereinafter: H.R.M.) in organizational and status terms, presenting the subject in a narrower and broader definition of the term in relation to public administration. Determination of the term H.R.M. it was done through its role and function, on the basis of which a comparison was made of the personal (traditional) function of the organization with the function of the H.R.M. in order to determine the basic characteristics, forms of action and the very powers of management persons. H.R.M. represents a complex and fluid activity, that is, actions at a higher



organizational/management level. The development and appearance of H.R.M. as a management model we come to a special strategic management model of H.R.M. With the latter, the content of administrative staff's work changes in an individual and organizational sense, which is most evident in the system and mode of thinking by intertwining individuals, functions, and the entire organization with the aim of connecting internal and external strategy. In addition to this, the issue of lifelong education and the training system for public servants is added. By comparing the similarities and differences of both terms, an attempt is made to bring them closer to the professional public with the aim of concretizing the development of H.R.M. with a special focus on efficiency, organizational culture, and ultimately institutional factors. Finally, an overview of the emergence and determination of emergent management models and their development is given. Building on the above, contemporary forms of methods and "tools" used in the H.R.M. through description and the normative-dogmatic method. By analysing all that has been mentioned so far, the following questions have been answered in the paper: "In what period is the planned modernization of the H.R.M. modality in the Republic of Croatia in terms of public administration?" and "Of what scope would the system of the H.R.M. in the Republic of Croatia be modernised?".

**Keywords:** *public administration, human resource management, functions, development and methods of H.R.M.*

## 1. UVOD

Sustavnom promjenom upravljačkog koncepta, njegovim unosom na sve razine pojedine organizacije, za posljedicu je imalo drugačiji pristup radnicima/zaposlenicima u određenoj organizaciji te njihovom statusnom pitanju. Standardizacijom statusnog uređenja radnika/zaposlenika, odnosno njegovih statusnih promjena unutar radnopravne organizacije putem suženog ekonomskog i radnopravnog pojma „radna snaga“, došlo se do nadogradnje/proširenja istoga radi čega je utvrđen pojam „ljudski resurs/kapital/potencijal“. Temeljem navedenog slijedi zaključak kako se pojmovi radnik/djelatnik više ne uklapaju u ranije usvojen koncept nazvan „tri kotača ekonomije“: rad, kapital i resurs. Na osnovu ranije zaključenog bilo je potrebno pobliže odrediti pojam ljudskog potencijala (dalje: L.J.P.) na način da isti obuhvaća složeniji pristup radniku kao osnovnoj jedinici što podrazumijeva njegov napredak i razvoj te u konačnici obuhvaća puno „složeniji“ pristup od njegovog rada u proizvodnji. Vezano uz prethodno navedeno potrebno je reći da se pojam U.L.J.P. sagledava iz dva smjera odnosno shvaćanja i to: Američkog udruženja bihevioralnih znanosti koje smatra da je U.L.J.P. u cijelosti drugačiji odnosno novostvoren pojam koji podrazumijeva radnika kroz ulogu u sustavu/organizaciji, a koje se uvelike razlikuje od tradicionalističkog pristupa razmatranja istoga te onog drugog koji smatra da U.L.J.P. nije izvorno stvoren odnosno da je isti rezultat razvoja putem institucionalnog pristupa (Koprić i suradnici, 2021).

Oba shvaćanja proizlaze iz škole „ljudskih odnosa“ (dalje: L.J.O.) utemeljene četrdesetih i pedesetih godina prošloga stoljeća (Koprić i suradnici, 2021) na uporištu/tvrđnji kako radnikovo ugodno okruženje utječe na efikasnost rada pa samim time i na organizacijsku jedinicu, što u konačnici utječe na cjelokupnu organizaciju. Tako postavljeno shvaćanje se u daljnjem vremenskom razdoblju razvija u novoj školi L.J.O. (neo L.J.O.) čime isto postaje sveobuhvatnije na način da navedeno odiše dinamičnošću, fleksibilnošću i cjelovitošću. Iz

navedenog proizlazi kako su se LJ.O. iz uskoga financijskog izraza - radna snaga razvili u složeniji izraz ljudski kapital (dalje: LJ.K.). Izraz LJ.K. utemeljen je na osnovnom pojmu - radnika kao društvenoj i kreativnoj individui, koja se u današnjem najširem shvaćanju povezuje kroz ljudske sposobnosti, uže i šire vještine u radnom okruženju na osnovu kojih bi pridonio financijskom napretku nalogodavca odnosno poslodavca (Pusić i suradnici, 2006).

U daljnjoj razradi odrediti će se povijesni razvoj i određenje LJ.P., zatim njegovu svrhu kroz individualnu funkciju i funkciju U.LJ.P., s ciljem približavanja stvaranju, razvoju te određenju pojma S.U.LJ.P.

## **2. POJMOVNO ODREĐENJE UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA**

Primjenom povijesne metode pojam U.LJ.P. prikazat će se kroz povijesni razvoj te razvoj instituta U.LJ.P. od Schultza, koji se ujedno smatra idejnim začetnikom pojma LJ.K. pa nadalje. Naime, Schultz smatra kako je ulaganje u LJ.K. fakultativno ulaganje u proizvodnju tj. njezin dio (Bahtijarević Šiber, 1999), dok ulaganje u LJ.K. dodatnom naobrazbom ima daleko veću efikasnost od ulaganja u osnovna sredstva rada.

Tako određen pojam je složeniji od pojma radne snage koji je po pristupu radniku/sluzbeniku kao individui drugačiji, s tim da polazišno oba pojma imaju isti radnopravni temelj - radna snaga. Prethodno proizlazi iz njegovog razdvajanja na sastavnice pri čemu je potrebno odrediti koncept „tri kotača“. Naime, imenovani koncept podrazumijeva rad kroz njegovu proizvodnost, stvaranje nove vrijednosti na osnovu uloženog rada-osnovnih sredstava što za svrhu ima stvaranje dobiti poslodavcu. U kasnijem vremenskom razdoblju daljnjim razvojem prethodno određenog pojma dolazi do pojavnosti pojma LJ.P. u bitnome različitog od LJ.K. Navedeno iz razloga što je LJ.P. sveobuhvatniji te u konačnici nema negativnu konotaciju kao LJ.K. uz koji se povezuje financijski aspekt stvaranje nove dodane vrijednosti. U samoj osnovi pojam LJ.P. obuhvaća radnika/sluzbenika kao individuu u sustavu proizvodnje. Individuu koja nije lako zamjenjiva, a njezina učinkovitost nije isključivo vezana uz prihodovnu i materijalnopravnu stranu, nego i uz radno okruženje, međuljudske odnose unutar organizacije, stabilnosti radnoga odnosa te zadovoljstvo istim. Potrebno je ukazati kako su mnogi autori dali svoj doprinos u određenju sadržaja LJ.P. pri čemu se isti u najširem smislu određuje kao cjelokupnost sustavno stečenih znanja, funkcionalne i poslovne sposobnosti postupanja u radnopravnom odnosu, njegovog socio-psihološkog obilježja te sposobnosti slobodnog, efikasnog razumijevanja i rješavanja problemskih zadataka (Pusić i suradnici, 2006).

S ciljem razumijevanja izraza U.LJ.P., koristeći ranije utvrđeno potrebno je ukazati da postoje 4 usporedna tumačenja/rezimiranja istoga i to u svojstvu: znanstvenog pristupa, kroz upravljačku posebnu poslovnu funkciju, kroz istu tu funkciju u poslovnoj cjelini te posebnu filozofiju upravljanja (Bahtijarević Šiber, 1999), a koje će u daljnjem dijelu rada biti razloženo.

## **3. FUNKCIJA UPRAVLJANJA LJUDSKIH POTENCIJALA**

Kako bi što bolje razumjeli uloge odnosno funkcije U.LJ.P. izvršena je komparacija sa osobnim ulogama odnosno funkcijama koje se u stručnim i znanstvenim krugovima još naziva personalnom (Pusić i suradnici, 2006). Osobna funkcija predstavlja pasivnu i gotovo ne

promjenjivu ulogu orijentiranu ka materijalnopravnom i postupvopravnom provođenju pozitivnopravnih izvora iz djelokruga službeničkih odnosa, dok se U.LJ.P. funkcija ogleda kao promjenjiva, lako prilagodljiva s ciljem podizanja ustrojbene funkcionalnosti ka što boljem izvršavanju pojedinog/-ih zadatka/-aka. Osobna funkcija se izvršava fragmentarno te je po pitanju vremenskog plana kratkoročnog tipa, a U.LJ.P. funkcija je sustavna, dugoročnog tipa vremenskog plana s ciljem izvršavanja strateških ciljeva. Osobna funkcija je obrazačnog i hijerarhijskog tipa, a U.LJ.P. pojedinačnog te ovisna od slučaja do slučaja i necentraliziranog tipa. S tim u svezi potrebno je ukazati kako se osobna funkcija ogleda kod voditelja te je određena ustrojbenom ulogom unutar organizacije, a upravitelji/menadžeri za LJ.P. nemaju ograničenja u organizacijskom smislu radi čega su slobodni postupiti na svim razinama ustrojbenih jedinica organizacije. Predmetno podrazumijeva jednakost s drugim upraviteljima s kojima sudjeluju u sveobuhvatnom poslovanju cjelokupne organizacije. Navedeni odnos je konzultativan u odnosu na izvršna tijela odnosno osobu. Iz ranije iznesenog nesporno je kako se radi o složenom i fluidnom postupanju koje zahtjeva planiranje i promišljanje kroz ulogu pojedine ustrojbene jedinice.

Upravljanjem LJ.P. došlo je do promjene vezano za metodiku i pristup izvršavanju pojedinačnih poslova kroz specifičnost, prilagodljivost, fluidnost i izravnost pristupa. Pri tome je potrebno naglasiti kako se pojedinačna funkcija ranije kroz posao izvršavala te da ista spada u djelokrug U.LJ.P. S ciljem pružanja uvida u poslove o kojima je riječ potrebno je navesti kako se sustav klasifikacija, odnosno modusa uspona kroz organizaciju, postavlja i nadograđuje. Na njega se naslanja uključenost u sustav odabira kandidata, premještaj službenika kao i sustav nagrađivanja. Istim se valorizira postignuti rezultat koji se temelji na strukturnom praćenju te poticanju službenika u daljnjem obrazovanju, odnosno usavršavanju, s ciljem organiziranja izgradnje tima pri čemu se potiče nadogradnja radnopravne komunikacije i službenikovog zadovoljstva radnim okruženjem (Gutić Martinčić, 2018) (Brkić i Loje, 2016) (Marčetić, 2013).

U daljnjem razvoju funkcije U.LJ.P. pojavljuje se koncept strateškog upravljanja. Navedenim se uvodi suvremeni modus promišljanja i planiranja u odnosu na LJ.P., njihovu organizaciju, na što se nadovezuje službenički odnos putem U.LJ.P. zasnovan na efikasnijem povezivanju internog i eksternog planiranja (Gutić Martinčić, 2018).

#### **4. KONCEPT STRATEŠKOG UPRAVLJANJA**

Strateško upravljanje ljudskim potencijalima (dalje: S.U.LJ.P.) prvi put se pojavljuje u posljednjem desetljeću prošloga stoljeća u realnom sektoru. Ovaj koncept ima za cilj razvoj LJ.P. nadogradnjom sustavne sposobnosti organizacije temeljem koje se povećava realizacija planova pa samim time i bolji učinak na tržištu. Prethodno navedeno dovodi do ponude istoga proizvoda po nižim izlaznim cijenama, pri čemu dolazi do izražaja uloga planskih i strateških odluka vezanih uz U.LJ.P. te eksternih plansko-tržišnih odluka. Na temelju navedenog dolazimo do određenja strateškog planiranja kroz postavljanje ciljeva, modalitete i moduse U.LJ.P.-a u organizacijskom sustavu (Koprić i suradnici, 2021). Sustav upravljanja prepoznaje dva planska dokumenta i to onaj koji je okrenut tržišnoj utakmici (vanjski) i onaj okrenut nadogradnji, poticanju i ulaganju u službenika u nematerijalnom i materijalnom smislu uz praćenje ukupnosti potencijala (unutarnji) (Martin i Beaumont, 2005).

Osnovni cilj U.LJ.P. je zapošljavanje najboljih potencijala na osnovu kojeg će se isti nadograditi kroz obrazovanje/usavršavanje, stjecanje iskustva i izvršeni rad (eng. head hunting). U daljnjim koracima pristupa se ulaganju dodatnih znanja putem timske obuke, ustrajnog pružanja dodatnih unutarnjih i vanjskih edukacija s ciljem usavršavanja kapitala (eng. team building & active learning). Izuzev prethodno navedenog S.U.LJ.P. podrazumijeva sustavno razmatranje temeljem kojeg se određuju daljnji koraci za određenje radnog mjesta, radnih zadataka službenika u organizaciji kako bi ista u odnosu na konkurenciju izdržala i ispunila strateške planove. Opisanim se ispunjavaju prilagodba ciljeva U.LJ.P. sa tržištem te strateškim planiranjem, budućom projekcijom, ugradnjom modaliteta ponašanja i ishodima cjelokupnog sustava (Choo, 2002). Dakle S.U.LJ.P. predstavlja sustavno ispreplitanje službenika sa ishodima planske dokumentacije, kako pojedinačne organizacijske cjeline tako i cjelokupne organizacije, s ciljem ispunjenja što pozitivnijih tržišnih ishoda temeljem kojih bi se izgradio skup vrijednosti i pravila, a na osnovu kojih bi se nematerijalno i materijalno potpomogla kreativnost i fluidnost u tržišnoj utakmici (Gutić Martinčić, 2018).

Kroz usvajanje pravila S.U.LJ.P. organizacije ostvaruju prednost u prepoznavanju i obradi statističkih podataka u odnosu na konkurente. Uz pravila se razvijaju mnoge mogućnosti i rizici čime se omogućuje izrada konkretnijih poslovnih planova i buduće tržišne projekcije. U daljnjem razvoju tržišnih modela izrađuje se planska dokumentacija radi što efikasnijeg zapošljavanja najboljih službenika s ciljem skupnog i aktivnog usavršavanja. Na taj način se ustrajno prati i ulaže u LJ.P. Po osnovi navedenog postupanja se analizira jačina kapitala te izloženost negativnim utjecajima unutarnjeg i vanjskog tipa, sa svrhom izvršavanja ciljeva pojedinca, organizacijske jedinice, skupa organizacijskih jedinica te organizacije kao cjeline. Opisanim bi se pružio uvid u širu „sliku“ sustava radi ostvarenja pozitivne tržišne utakmice u poslovnom okruženju (Giertz, 2000).

U daljnjoj razradi izvršena je usporedba dva različita pogleda na ulaganje u LJ.P. kroz cjeloživotno obrazovanje i stručno usavršavanje.

## **5. CJELOŽIVOTNO OBRAZOVANJE U ODNOSU NA STRUČNO USAVRŠAVANJE**

Ulaganje u LJ.P. potrebno je sagledati kroz prizmu dva različita pojma cjeloživotnog permanentnog obrazovanja te unaprjeđenje LJ.P. Cjeloživotno obrazovanje okrenuto je ka individui, njezinom usvajanju novih znanja čime se povećavaju stručne sposobnosti i posebne kompetencije, dok usavršavanje pretpostavlja ispreplitanje pojedinačne nadogradnje iz djelokrug stručnog okruženja tj. organizaciji u kojoj izvršava radne zadatke. Posljednjim se usvajaju posebna znanja koja koriste razvoju i napredovanju u hijerarhiji sustava, pojačava motivacija za nastavkom ulaganja u sebe što rezultira i većom produktivnošću. U sustavu javne i državne uprave stvoreni su programi usavršavanja te obučavanje tijekom izvršavanja službenih poslova koje se provodi u posebnim tijelima, agencijama, školama pa čak i unutar samog sustava, u skladu sa ranije usvojenim planom te kurikulumom, a izvodi se putem različitih formata pojedinačnog kolegija, seminarske nastave, poslovne i studijske suradnje koja podrazumijeva i razmjenu znanja i iskustva. Pojavnost navedenog raste početkom prošlog stoljeća, razvojem stručno usmjerene javne uprave i to prvenstveno u najrazvijenijim zemljama zapadne Europe kao što su Republika Francuska i SR Njemačka. Posljednje navedene uvele su

sustav odabira kandidata iz mreže specijaliziranih obrazovnih programa usmjerenih ka javnoj upravi, što je u suprotnosti sa anglosaksonskim načinom obrazovanja, koji se danas još naziva i angloameričkim sustavom, koji pri selekciji ne traži posebna, već isključivo opća znanja kako bi se kandidat u daljnjem poslu obučio i usavršio pri izvršavanju službe (Koprić i suradnici, 2021: 166).

Nekada različiti sustavi, od kraja prošlog stoljeće sve do danas postaju bliži tako što postaju fluidniji u organizaciji sustava permanentnog usavršavanja što podrazumijeva temeljno i specijalizirano obučavanje službenika za rukovodeća radna mjesta (Sigma/16, 1997).

Orlović (2016) u svome radu određuje obrazovanje kao slojevitu oblast koja se izvršava različitim pristupima, trajnošću i obujmom. Razlikujemo ga kroz sustav kategorizacije: 2 strukturna pojavna oblika obrazovanja neslužbeno/neformalno i službeno/formalno, 1 strukturirani takozvani samousmjereni/informalni te 1 model trajnog / permanentnog / cjeloživotnog obrazovanja.

Nastavljajući se na prethodno izvršen je uvid u rezultate istraživanja autora Brkića i Loje (2016) vezanog uz odnos izdataka plaća službenika u odnosu na izdatke za usavršavanje službenika po pojedinom ministarstvu u vremenskom razdoblju od 2012. do 2015. godine. Iz imenovanog istraživanja proizlazi da je prosječan omjer izdataka za usavršavanje u odnosu na izdatke plaće službenika minoran i iznosi svega 0,36 %. Tako utvrđen postotak Autori su u svome izvješću usporedili sa američkim istraživanjem koje je pokazalo kako je omjer izdataka usavršavanja u odnosu na izdatke plaće iznosi 10%. što je dovelo do povećanja produktivnosti od 8,6% sve do 11% u odnosu na ranije promatrano vremensko razdoblje. Slijedom navedenog jasno je kako se putem usavršavanja službenika dovodi do povećanja njihove motivacije koja povećava rezultate rada.

## **6. UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA KROZ DIFERENCIJACIJU U VEZI MODELA UPRAVLJANJA UNUTAR JAVNE UPRAVE**

Primjenom povijesne metode na razvoj modela U.LJ.P. treba podijeliti na 4 pojavna oblika: politički, administrativni, menadžerski te integralni. Svaki od modela je zaseban oblik U.LJ.P. koji je utemeljen na različitim osnovama i ciljevima koji se u konačnici reflektiraju na pravac i sustav službe upravljanja te predodžbu te ovlast tj. odgovornost za U.LJ.P.

Politički modalitet je tipičan za predweberijanski sustav uprave (Jambrek i Goran, 2008), a njegova pojavnost se ogleda u antidemokratskim, apsolutističkim i slabo razvijenim državama. Njegove karakteristike su vezanje uz političke interese i njihovo provođenje. Sustav upravljanja je iz jednog centra što rezultira da čelne upravljačke funkcije izvršavaju napatke i naredbe pristigle iz centra moći, ujedno za sobom veže nestabilan službenički sustav ovisan isključivo o rukovodećem kadru, a u kojem sustavu izostaje sustav nagrađivanja i profesionalizam.

Nastavno razvojem društva i uprave nastao je administrativni modalitet ULJP-a poznatiji kao weberijanski oblik upravljanja. Isti je za razliku od prethodno navedenog utemeljen na pravno-socijalnim temeljima koji podrazumijevaju normativno izvršavanje zakonodavnog okvira uz socijalnu osviještenost uprave. Isti počiva na pravnim i demokratskim vrijednostima koje obuhvaćaju i socijalne vrijednosti, no i dalje postoji prisutnost upravljanja iz jednog centra.

Ključna razlika administrativnog od političkog modaliteta je status službenika koji je sada osiguran kroz službu na neodređeno vrijeme. Ocjenjivanje službenika izvršava se temeljem njegovog zvanja i stručnih vještina (Marčetić, 2013) (Koprić i suradnici, 2021).

Menadžerski modalitet upravljanja utemeljen je na sustavu suvremenog i javnog upravljanja zasnovanog na financijskim postulatima popularno zvanim e+e+e odnosno tri e: efektivnost, efikasnost i ekonomičnost u izvršavanju programa i plana kao i pozitivno izvršenoj viziji. Za razliku od dosada razrađenih modaliteta upravljanja menadžerski podrazumijeva odgovornost svakog upravitelja za svoju organizacijsku jedinicu, dok su vještine u odnosu na U.LJ.P. male i površne. Naime, iste su utvrđene prilikom izvršavanja radnih obveza uz pojedinačno kratkoročno usavršavanje, pri čemu se U.LJ.P. smatra nadogradnjom, već postojećeg znanja. Ključna karakteristika je što je rukovodeći kadar zaslužan za ispunjenje pojedinog plana i programa, ali ne i za upravljanje LJ.P., s tim da su službenički odnosi nesigurni, fluidni, skloni promjeni, dakle radni odnos je na određeno vrijeme. U navedenom modalitetu fokus se stavlja na jedinstvena umijeća i znanja temeljem kojih se očekuju određeni ishodi (Dujmović, 2015) (Koprić i suradnici, 2021).

Suvremeni modalitet upravljanja je integralni te je za razliku od povijesno navedenih zasnovan na judikaturi, financijskoj i socijalnoj znanost kroz sustavno izvršavanje postavljenih ciljeva koji su utemeljeni na osiguranju javnog interesa. U njemu se ocjenjuje djelotvornost, odziv, poštivanje merit sustava. Organizacijska jedinica zaduženja za U.LJ.P. u sustavu određuje plan i program upravljanja te suodnos službenika tako da se upravljanje provodi od najniže do najviše organizacijske jedinice i sustavno. Najčešće upravljači su stručnjaci U.LJ.P. ili menadžeri, a mogu ju izvršavati i upravitelji općeg predznanja i to prvenstveno u mikro i malim službama. Upravljanje pretpostavlja institucionalno stečena znanja iz određenog područja/polja raspolaganjem stručnim i poslovnim vještinama iz područja U.LJ.P. Upravitelji sustavno, zajednički i jednakopravno donose odluke u vezi vizije i svih planskih i provedbenih dokumenata. Izvršavanje planskih i programskih dokumenata stimulira se nematerijalnim (statusnim napredovanjem/povećanjem ovlasti) i materijalnim davanjima (viši isplati red/isplatom bonusa) što ima za cilj zadržavanje službenika u sustavu. Opisani modalitet prepoznat je od strane Ujedinjenih naroda još 2005. godine kada je naveden organizacija u svome Izvještaju o javnom sektoru izdala preporuke radi ustrojavanja i realizacija Nacionalnog sustava upravljanja ljudskim potencijalima (dalje: N.S.U.LJ.P.), odnosno državne strategija upravljanja službenicima, tako da se iz svih nabrojanih modaliteta upravljanja preuzme najpovoljnije za efikasniji, ekonomičniji i efektivniji napredak uprave/samouprave (Orlović, 2021) (Koprić i suradnici, 2021).

Sustav U.LJ.P. u velikoj većini država kontinentalnog pravnog uređenja tj. EU u velikoj mjeri odražava modalitet menadžerskog pristupanja sa odrednicama osobnih uloga/funkcija (Koprić i suradnici, 2021). Na osnovu navedenog je izvršen uvid u Strategiju RH vezanu uz razvoj javne uprave od 2015. do 2020. kojom je određen pojam „dobrog upravljanja“ što podrazumijeva primjenu pravila judikature, modaliteta efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti te se sagleda putem konzistentnosti, kritičnosti i pristupačnosti (Orlović, 2021: 79). Proizlazi da je u RH na snazi administrativni modalitet upravljanja, sa velikom količinom elemenata političkog modaliteta upravljanja. Prvenstveno je potrebno isključenje navedenih modaliteta upravljanja s ciljem daljnjeg razvoja istoga uvođenjem elemenata menadžerskog modaliteta upravljanja.

Slijedom navedenog nesporno je kako je pred Republikom Hrvatskom postupak izgradnje i nadogradnje sustava U.LJ.P. unutar javne uprave u daljnjem vremenskom razdoblju putem pozitivnopravnog i socioekonomskog „zahvata“ s ciljem omogućavanja pravednijeg, fluidnijeg modaliteta nagrađivanja službenika, kako u statusnopravnom tako i u materijalnopravnom smislu, donošenjem Zakon o plaćama u državnoj i javnoj službi u 2023. ([www.vlada.hr](http://www.vlada.hr), 2023.) (Plan zakonodavnih aktivnosti Vlade RH za 2023.). Prethodno navedeno ima za cilj zadržavanje najkvalitetnijeg LJ.P. uz zapošljavanje novih LJ.P. čime bi se pripomoglo daljnjem razvoju javne uprave. Kroz sustav platnih razreda, ujednačavanje dodataka na plaću, sustava nagrađivanja i sankcioniranja izmijenio bi se modalitet U.LJ.P. kroz aktivno praćenje, statusno i materijalno nagrađivanje i sankcioniranje LJ.P.

## 7. ZAKLJUČAK

Obradom i utvrđivanjem osnovnih pojmova radnika/službenika kao individue koja u sustavu pojedine organizacije predstavlja LJ.P., a koji pojam se kroz 20. i početak 21. stoljeća razvijao u odnosu na njegov doseg, individualne/upravljačke funkcije sve do funkcije strateškog upravljanja. Logično je bilo približiti i usporediti pojmove cjeloživotne edukacije sa stručnim/poslovnim usavršavanjem temeljem kojih pojmova smo indukcijom, analizom i sintezom došli do povijesnog presjeka pojavnih oblika modaliteta U.LJ.P. Poredbom svakog modaliteta U.LJ.P.: političkog, administrativnog, menadžerskog i integralnog te njihove pojavnosti u EU, izveden je zaključak da je u državama EU kontinentalnopravnog uređenja pojavni modalitet U.LJ.P. menadžerski sa elementima osobnih funkcija. Posljedično smo dedukcijom i analizom Strategije RH vezane uz razvoj javne uprave od 2015. do 2020. i karakteristika modaliteta U.LJ.P. došli do zaključka kako se u RH primjenjuje administrativni modalitet U.LJ.P. uz elemente političkog modaliteta. S navedenim u vezi uz primjenu normativno dogmatske metode potrebno je na administrativni modalitet U.LJ.P. u RH primijeni Izvještaj Ujedinjenih naroda iz 2005. o javnom sektoru, kojim je data preporuka za ustroj N.S.U.LJ.P. Prethodno na način da se izgradi potpuno novi sustav U.LJ.P. zasnovan na integralnom modalitetu U.LJ.P., a ukoliko isto nije moguće onda treba isključiti elemente političkog modalitete kako bi iste nadomjestili elementima menadžerskog modaliteta U.LJ.P. RH je sukladno Planu zakonodavnih aktivnosti Vlade RH za 2023. odredila kako ima namjeru uputiti u proceduru Zakon o plaćama u javnoj i državnoj službi 2023. godine. Na navedeni način odgovoreno je na pitanje „U kojem vremenskom razdoblju je planirano nadogradnja modaliteta U.LJ.P. u RH u odnosu na javnu upravu?“ te „Iz kojeg djelokruga bi se sustav U.LJ.P. u RH nadogrudio?“. Očito je da postoji namjera zakonopisca- RH za ustrojem sustav menadžerskog modaliteta u budućem vremenu, a koji bi podrazumijevao primjenu analize kvalitativnih i kvantitativnih radnih učinaka kroz prizmu efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti postupanja.

Ostalo je za vidjeti sadržaj prijedloga pozitivnopravnih rješenja zakonopisca odnosno zakonodavca-RH planiranih za lipanj 2023. o tome ima li isti namjeru urediti sustav državne službe i javnih službi u organizacijskom, statusnopravnom i materijalnopravnom smislu glede nagrađivanja službenika u sustavu. Do navedenog vremenskog određenja ostaje zakonodavnopravni prostor za nadogradnju sustava U.LJ.P. u javnoj upravi koji bi omogućio napredovanja, ne samo u materijalnopravnom, već i u statusnopravnom smislu, ne dovodeći isto u vezu s radnim iskustvom ili sa godinama provedenim u službi.

## LITERATURA

1. Bahtijarević Šiber, F. (1999), *The management of human potential*, Zagreb, Golden Marketing;
2. Martin, G. i Beaumont, P. (2005), „Branding: A New Performance Discourse for HR?“, *European Management Journal*, vol. 23, svezak 1, od 76. do 88. str.;
3. Brkić, G. i Loje, G. (2016), „Upravljanje ljudskim potencijalima“, *Informator*, br. 6439, od 20. do 21. str.;
4. Choo, C.W. (2002), *Information Management for the Intelligent Organization: The Art of Scanning the Environment* (3rd ed.), Medford, NJ: Information Today, Inc.;
5. Dujmović, J. (2015), „Utjecaj motivacijskih tehnika na učinkovitost djelovanja u javnoj upravi“, u: *Zbornik radova 5. međunarodne konferencije "Razvoj javne uprave"*, Vukovar, od 63. do 70. str.;
6. Giertz, E. (2000), *Measuring Success: Identifying Performance Indicators*, Michigansko sveučilište USA, Celemiab International AB;
7. Gutić Martinčić, S. (2018), *Praktikum upravljanja ljudskim potencijalima*, Osijek, Studio HS Internet d.o.o.;
8. Marčetić, G. (2013), „Novo lokalno službeničko pravo i upravljanje ljudskim potencijalima u reformiranoj lokalnoj samoupravi“, *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, od 189. do 217. str.;
9. Jambreč, I. i Goran, P. (2008), „Reforma javne uprave u republici hrvatskoj - postavlja li zakon o državnim službenicima temelj za razvoj ljudskih resursa u Hrvatskoj državnoj upravi?“, *Pravni vjesnik Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku*, br.2, godište 24, od 137. do 164. str.;
10. Koprić, I. i suradnici, (2021), *Upravna znanost Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije;
11. Orlović, A., (2021), *Policijski menadžment*, Zagreb, Ministarstvo unutarnjih poslova, Policijska akademija;
12. Plan zakonodavnih aktivnosti Vlade RH za 2023., <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//221229%20VRH%20PZA%202023.pdf>, pristupljeno 3.5.2023.;
13. Pusić, E. i suradnici, (2006), *Javna uprava Nastavni materijal*, Zagreb, Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu;
14. SIGMA Papers, (1997), „Public Service Training in OECD Countries“, br. 16, OECD Publishing, Pariz;
15. Vlada RH, „Malenica: Do ljeta stiže novi Zakon o plaćama u javnoj i državnoj službi“, <https://vlada.gov.hr/vijesti/malenica-do-ljeta-stize-novi-zakon-o-placama-u-javnoj-i-drzavnoj-sluzbi/37944>, pristupljeno 3.5.2023.



## ULOGA UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA PRI ZAPOŠLJAVANJU SLUŽBENIKA U JEDINICAMA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE

### THE ROLE OF HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN EMPLOYMENT OF OFFICIALS IN LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT UNITS

**Antonia Sekelez, univ. mag. 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, zapošljavaju službenike i namještenike, a sve zbog zadovoljavanja općih interesa i javnih potreba stanovništva. Javna uprava mora zadovoljiti kriterije suvremene i učinkovite službe, a kvalitetan ljudski potencijal je temelj za zadovoljavanje društvenih potreba. Svjedoci smo politiziranja radnih mjesta u jedinicama lokalne i regionalne samouprave, kao i sve veće prakse promjene pravilnika o unutarnjim ustrojstvima, kojima se manipulira kako bi se neka radna mjesta ukinula ili nova uvrstila a sve, kako bi se pogodovalo pojedincima. Dali su jedinice lokalne i regionalne samouprave toliko administrativno i financijske „jake“ da mogu podnijeti teret, da služba bude na leđima pojedinaca? Iako je u Hrvatskoj još uvijek veliki trend zapošljavanja u javnim službama, ulaskom Hrvatske u zajednicu Europske unije, zabilježio se odljev kvalitetnog kadra u javnoj upravi. Ovim ćemo radom prikazati ulogu upravljanja ljudskim potencijalima u zapošljavanju službenika u jedinicama lokalne i regionalne samouprave kao i moguća rješenja zadržavanja službenika u javnim upravama.

**Ključne riječi:** *lokalna samouprava, upravljanje ljudskim potencijalima, lokalna i regionalna samouprava, zapošljavanje službenika.*

#### **Abstract**

Counties, cities, and municipalities, for the purposes of carrying out tasks within the scope of self-government, employ officials and employees, in order to meet the general interests and public needs of the population. Public administration must meet the criteria of a modern and efficient service, and quality human potential is the basis for meeting social needs. We are witnessing politicization of workplaces in local and regional self-government units, as well as increasing practice of changing regulations on internal organizations, which are manipulated to eliminate certain workplaces or add new ones, all in order to favor individuals. Are the local and regional self-government units so administratively and financially "strong" that they can bear the burden, that individuals can carry the service on their backs? Although there is still a great trend of employment in public services in Croatia, there has been an outflow of quality personnel in public administration since Croatia joined the European Union. This paper will present the role of human resource management in the employment of officials in local and regional self-government units, as well as possible solutions for retaining officials in public administrations.

**Keywords:** *local self-government, human resource management, local and regional self-government, employment of officials.*

## 1. UVOD

Izraz ljudski potencijal sve će češće koristiti upravo u kontekstu javnog upravljanja. Velika popularnost ove teme odraz je širih društvenih promjena koje su utjecale na promjenu tradicionalne uprave. Kako se uz javnu upravu vežu upravo pojmovi troma i neučinkovita, sve je veći globalni pritisak na povećanje efikasnosti javne uprave. Da je moguće spojiti menadžerske metode a istodobno zadržati temeljne tradicionalne vrijednosti javne uprave i stare način upravljanja osobljem, dokaz su brojne europske zemlje koje su upravo na ovaj način povećali učinkovitost javne uprave.

U hrvatskoj javnoj upravi je potrebno pronaći ravnotežu, tj. pronaći način kako spojiti inovacije, usmjerenost na ljudske potencijale i težnju prema efektivnosti, efikasnosti i ekonomičnosti s tradicionalnim vrijednostima hrvatskog društva te demokratskim i moralnim načelima. Smatra se da bi se u budućnosti trebalo fokusirati na razvoj centraliziranog procesa zapošljavanja službenika što ne bi smjelo biti pod utjecajem političkih ideologija, već bi sustav trebao biti usmjeren na upravljanje kvalitetom, što u jedinicama lokalne i regionalne samouprave nije izvedivo. Politiziranje zapošljavanja, napredovanja unutra javne uprave, nagrađivanje i „teško“ sindikalno organiziranje su jedan od najvećih izazova s kojima se Hrvatska još uvijek suočava. Kako službenika motivirati za rad, educiranje? Kako zadržati kvalitetnog službenika a istovremeno biti ekonomičan, su samo neka pitanja koja se nameću.

Otvaranjem tržišta rada Europske unije, Hrvatska je zabilježila veliki odljev radnika općenito, što zbog većeg standarda drugih europskih zemalja, što zbog većih poslovnih i profesionalnih mogućnosti. Kako Hrvatska uprava može zadržati kvalitetnog službenika sada kada uprava više nije toliko konkurentna na tržištu? Iako u drugim europskim zemljama prevladava zapošljavanje radnika u privatnom sektoru, koji većim plaćama i/ili dodacima privlači radnike, u Hrvatskoj još uvijek vlada tren zapošljavanja u državnim službama, što zbog nedostatka radnih mjesta i mogućnosti izbora, što zbog politiziranja zapošljavanja. Dali će javna uprava moći podnijeti teret svih onih službenika koji su zaposleni radi političkih kvota bez ikakvih ili vrlo malih kompetencija i kako je uopće moguće upravljati ljudskim potencijalom ako on niti ne postoji?

## 2. POJAM I ZNAČENJE POJMA UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA U JAVNOJ UPRAVI

Izraz ljudski potencijali koristi se zadnjih dvadesetak godina, neki će reći da je riječ o pomodarstvu, no sam pojam ima puno dublji značaj. Sve veći broj stručnjaka i znanstvenika upravo pojam ljudskog kapitala povezuje sa ljudskim potencijalom. Ljudski potencijal i ljudski kapital koncepti su koji su očito vrlo slični, jer se odnose na trenutne ili potencijalne ljudske vještine, sposobnosti i talent koji su ključni za uspjeh bilo koje organizacije. Ta se dva pojma često pogrešno shvaćaju i pogrešno se pretpostavlja da su ista. Postoje neke vrlo male, ali izrazite razlike između onoga što se podrazumijeva pod „ljudskim resursom“ i ljudskim „kapitalom“.

Prva je promjena nastupila s pojavom izraza ljudski kapital koji pak potiče od izraza radna snaga, te je protekom vremena i razvojem tržišta rada, doživio evoluciju, koja je upućivala na

to da su ljudi kreativna i socijalna bića te da se ne mogu podvesti pod ograničeni sadržaj pojma radne snage. U najširem smislu novi se izraz počeo upotrebljavati za označivanje i kategoriziranje vještina i sposobnosti kojima se ljudi koriste u zaposlenju i koji na druge načine pridonose ekonomiji (Bambooweb 1., 2005: 1; Bambooweb 2., 2005: 1).

Već smo spomenuli kako izraz ljudski potencijali ima puno dublje značenje od pomodnog korištenja tog izraza. Iako se veže za ljudski kapital, sasvim je drugo tumačenje toga izraza. Prvenstveno, iako se dovodi u kontekst ljudskog kapitala, mnogi ne uočavaju ili ignoriraju tu različitost, pa se čak navedenim pojmovima koriste kao sinonimima. Za razliku od ljudskog kapitala, ljudski potencijal kao izraz nije isključiv i nema negativnu konotaciju. Čovjek kao radnik nije promatram kroz prizmu dobiti, niti ekonomičnosti. On upućuje na to da percepcija ljudi i ljudskog rada u suvremenim organizacijama treba imati kompleksniju i humaniju dimenziju od dosadašnje koja se temeljila pretežno na ekonomskom pristupu. Također, da su ljudi mnogo više od faktora proizvodnje, da nisu lako zamjenjivi te da njihova učinkovitost ne ovisi samo o visini plaće i materijalnim pogodnostima, već i o mnogobrojnim drugim elementima, kao što su zadovoljstvo na radu, odnos s rukovoditeljima, sigurnost zaposlenja i slično. Takvo je gledanje posebno važno u području javne uprave, budući da javni službenici obavljaju javnu djelatnost u korist građana te ih ne možemo promatrati isključivo s aspekta kapitala koji služi organizacijskoj efikasnosti i ekonomičnosti (Marčetić, 2006).

Kao poslovna funkcija, upravljanje ljudskim potencijalima sadrži poslove i zadatke vezane uz ljude, njihovo pronalaženje, selekciju, educiranje i druge vrste aktivnosti osiguravanja i razvoja zaposlenika. Ova poslovna funkcija kombinira interes organizacije i njenih zaposlenih. Ljudski potencijal predstavlja koncept koji ističe izuzetno značenje znanja, obrazovanja i sposobnosti kadrova za gospodarski razvoj (Vujić, 2004). Na oblikovanje definicije prvenstveno utječe ekonomika rada odnosno ekonomske znanosti koja pojam ljudskog potencijala promatra kroz resursni pristup upravljanja ulaznih elemenata za ostvarivanje ciljeva.

U pogledu značajki pojma ljudski potencijal ističu se promjenjivost, prilagodljivost i diferentnost. Promjenjivost označava mogućnost stalnog razvoja i povećanja znanja i sposobnost radnika. Prilagodljivost proizlazi iz psihofizičkih sposobnosti čovjeka da se prilagodi novim situacijama i ljudima, iz toga proizlazi i diferentnost čije su značajke prilagodljivost pri čemu se svaki pojedinac razlikuje (Bahtijarević-Šiber, 1999: 47).

### **3. UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA U LOKALNOJ I REGIONALNOJ (PODRUČNOJ) SAMOUPRAVI**

Upravljanje ljudskim potencijalom nije strogo definiran pojam. Promatrano iz kuta menadžerske funkcije ili privrednog sektora ili poslovne funkcije koja se dovodi u svezu javne uprave. Javna uprava sama po sebi specifična je već u organizacijskom smislu. Prva posebnost upravljanja ljudskim potencijalima u upravi proizlazi iz činjenice kako se rad državnih službenika smatra dužnošću, a ne poslom kako je to svojstveno privrednom sektoru. Specifičnost prava i dužnosti službenika ne proizlazi samo iz radnog prava, nego i iz Zakona o službenicima i namještenicima u područnoj i lokalnoj (područnoj) samoupravi. Druga posebnost upravljanja ljudskim potencijalima odnosi se na specifičnost djelatnosti lokalne i regionalne samouprave. Naime dok je u privrednom sektoru imperativ ekonomičnost

poslovanja, a ljudski se kapital gleda kao alat konkurentnosti u ostvarivanju dobiti, ljudski potencijal u upravi ima puno drugačije značenje. Javna uprava svoje poslovanje ne bazira primarno na ekonomičnosti, nego na općim interesima, stoga se od ljudskih resursa u upravi očekuje djelovanje u skladu s društvenim potrebama i vrijednostima. Uprava razvoj ljudskih potencijala bazira na službeničkim potrebama, ali i usmjeravanju pridržavanja temeljnih etničkih vrijednosti službe dok je upravljanje ljudskim potencijalima u privredi isključivo usmjereno na ostvarenje profita i veće tržišne vrijednosti organizacije (Tadić, 2015:367).

Lokalna i regionalna samouprava su posebne prvenstveno zbog javnih funkcija koje trajno i profesionalno obavljaju službenici, čija prava nisu regulirana općem radno-pravnom režimu (Horvat- Paliska, 2016).

Učinkovitost uprave, naime, u velikoj mjeri ovisi o ljudima u upravi negoli o propisima, sredstvima i metodama rada. Javna uprava nije kao privatni sektor usmjerena isključivo na profit te efikasno i ekonomično ispunjavanje ciljeva. Ona je određena i drugim elementima, kao što su zaštita prava službenika, socijalna pravednost, vladavina prava i demokratske vrijednosti. Upravljanje ljudskim potencijalom mora uzeti u obzir upravo te specifičnosti, kako bi upravljanje bilo efikasno i kako bi se sačuvale tradicionalne vrijednosti. Mnogi znanstvenici su mišljenja kako ono temeljno upravljanje ljudskim resursima nije primjenjivo u upravi, dok su drugi mišljenja kako važi mišljenje da nije primjenjivo samo jer vlada uvriježeno mišljenje kako se u upravi zapošljavaju ljudi koji su manje orijentirani na učinkovitost, kvalitetu obavljenog posla tj. da se takav sustav favorizira i da se promiče da uprava zbog svojih specifičnosti mora biti spora i troma.

Važno je istaknuti razlikovanje između sadržaja funkcije upravljanja ljudskim potencijalom i personalne funkcije da bi se vidjelo koliko je u praksi zastupljeno upravljanje ljudskim potencijalom ili je upravljanje ljudskim potencijalom, naprotiv, samo načelno prihvaćeno. Personalna funkcija ponajprije se bavi upravnim osobljem s administrativnog aspekta, kroz rutinsko vođenje personalne administracije. Sadržaj personalne funkcije i sadržaj funkcije upravljanja ljudskim potencijalom u bitnome se po svojim elementima ne razlikuju. Ono što ih razlikuje jesu aktivnosti usmjerene na strategijsko upravljanje ljudskim potencijalom i njihovo planiranje (Marčetić, 2006:105) pod pretpostavkom da postoji odnos između poslovne strategije organizacije i strategije upravljanja ljudskim potencijalom koji u praksi stvarno i funkcionira. Pojam upravljanje ljudskim potencijalom definira se kao zapošljavanje, razvoj, nagrađivanje i zadržavanje motivacije zaposlenika, uz razvoj karijere i vještina te natjecateljstvo za ostvarivanje ciljeva organizacije (Brown, 2004:303-309). Funkcija upravljanja ljudskim potencijalom obuhvaća strategiju upravljanja ljudskim potencijalom, planiranje broja i strukture osoblja, analizu poslova i radnih mjesta, izbor, angažiranje i raspoređivanje osoblja, praćenje i ocjenjivanje uspješnosti, motiviranje i nagrađivanje, obrazovanje i razvoj zaposlenih, napredovanje, stvaranje adekvatne organizacijske klime i kulture (Bahtijarević-Šiber, 1999:16).

### **3.1. Upravljanje ljudskim potencijalom sukladno Zakonu o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi**

Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Službeni vjesnik „Narodne novine“ broj 86/08., 61/11., 04/18. i 112/19.) u daljnjem tekstu ZSNLPS, svojim odredbama koje se odnose na upravljanje ljudskim potencijalima oslanja se na rješenja usvojena Zakonom o državnim službenicima (Službeni vjesnik „Narodne novine“ broj 92/05., 140/05., 142/06., 77/07., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 49/12., 37/13., 38/13., 01/15., 138/15., 61/17., 70/19., 98/149. i 141/22.) u daljnjem tekstu ZDS. Poslove u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obavljaju službenici i namještenici koji se primaju u službu i raspoređuju na radna mjesta utvrđena pravilnikom o unutarnjem redu. U pogledu prijema u lokalnu službu, zakon propisuje da kandidati moraju ispunjavati opće i posebne uvjete: odgovarajuću stručnu spremu i struku, s tim da se zakonom, propisom donesenim na temelju zakona ili pravilnikom o unutarnjem redu mogu propisati posebni uvjeti za prijam u službu i raspored na radno mjesto; određenu stručnu spremu i struku, radno iskustvo na odgovarajućim poslovima, položen državni stručni ispit, znanje određenoga stranog jezika, posebna znanja, sposobnosti i vještine, posebnu zdravstvenu sposobnost i dr. Osim to ZSNLPS-om regulira uvjeta prijema u službu, uređuje i prava i obveze službenika i namještenika, klasifikacijski i platni sustav, stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika, ocjenjivanje, premještaj, stavljanje službenika na raspolaganje, prestanak službe kao i nadzor i završnih odredbi. Posebno ćemo se osvrnuti na prijem u službu, prava službenika ali i obveze, stručno osposobljavanje i usavršavanje te ocjenjivanje službenika.

Prijem u službu moguće se provesti samo u skladu sa planom prijema koji donosi općinski načelnik, gradonačelnik i župan (ZSNLPS, čl. 8. i 10.) a ZSNLPS -om je utvrđen postupak prijema.

Jedno od prava službenika, je i pravo na sindikalno udruživanje sukladno ZSNLPS-om, čl. 30., pravo na zaštitu od prijetnji i zaštitu službenika koji prijavu sumnju na korupciju, čl. 31. i 32. ZSNLPS-a. S druge strane su dužnosti koje se odnose na izvršavanje naloga no i odbijanja izvršenja naloga, ukoliko isti smatra da je nezakonit, protivan pravilima struke i/ili bi mogao izazvati veću štetu nego korist prema čl. 36. ZSNLPS-a. Navode se tu još i dužnost prijavljivanja mogućeg sukoba interesa, zabrana donošenja pojedinih odluka te dužnost prisutnosti na radnom mjestu i odgovornost za povrede službene dužnosti, čl. 40.-42. ZSNLPS-a.

Nadalje, u pogledu stručnog usavršavanja službenika, Zakon propisuje da će se službenici poticati na trajno stručno osposobljavanje i usavršavanje prema strategiji i planu trajnog osposobljavanja i usavršavanja službenika te da su dužni trajno se osposobljavati za poslove radnog mjesta i usavršavati stručne sposobnosti i vještine u organiziranim programima stručnog osposobljavanja i usavršavanja u lokalnim jedinicama ili upravnim tijelima, osobnim usavršavanjem, te usavršavanjem u strateškom upravljanju, specijaliziranom izobrazbom namijenjenom pojedinim grupama službenika, studijskim dopustom za osposobljavanje ili usavršavanje.

Stručno znanje pokazano u obavljanju poslova, učinkovitost, kvaliteta rada i poštovanje službene dužnosti parametri su na temelju kojih se zasniva ocjenjivanje. Službenici moraju biti najkasnije do 31. ožujka ocjenjeni za prethodnu godinu. Ocjene su kategorizirane od odličan, vrlo dobar, dobar, zadovoljavajuće i nezadovoljavajuće. Službenik koje je ocjenjen ne zadovoljava, trebao bi biti upućen na dodatno stručno osposobljavanje ili se premješta na drugo radno mjesto, a u slučaju da dva puta uzastopno bude ocjenjen sa ne zadovoljava, ex lege mu prestaje služba.

Učinkovitost rada i ocjena jedan je od uvjeta za napredovanje na radno mjesto s višim koeficijentom ako postoji slobodno radno mjesto propisano pravilnikom o unutarnjem redu, ako službenik ispunjava uvjete za raspored na radno mjesto, a njegov rad je najmanje dva puta uzastopno ocijenjen kao odličan ili vrlo dobar. Sustav ocjenjivanja vezan je uz učinkovitost rada, koji se rangira od najkvalitetnijeg rada do rada ispod minimalnog standarda kvalitete. Predviđena je i mogućnost napredovanja onih službenika koji su najmanje dva puta uzastopno bili ocijenjeni sa odličan i vrlo dobar.

Plaće i određivanje mjerila za klasifikaciju radnih mjesta Zakon je prepustio Zakonu o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Službeni vjesnik „Narodne novine“ broj 28/10. i 10/23.). Ovim zakonom se u načelu određuju samo rasponi koeficijenata dok se osnovica za obračun prepušta na odluku općinskih načelnika, gradonačelnik i župana, ukoliko ne postoji kolektivni ugovor. Zakon ne pozna termine nagrađivanja niti stimuliranja kako u materijalnom tako i u nematerijalnom smislu.

Prikupljanje kadrova može se reći da je prva stepenica u općem pojmu upravljanja kadrovima. Važnost kvalitete upravnog osoblja i posebnost njegova položaja, te s time povezana specijalna regulacija njegova statusa nije na mjerodavan način prezentirana ovim Zakonom. Zakon ostavlja veliku autonomiju političkog utjecaja u sferu upravne autonomije, neovisno o formalnim razgraničenjima ovlasti, što ne može rezultirati dobrim kadrovskim odabirom, većom kvalitetom upravnog djelovanja a i slabi povjerenje javnosti u ovaj segment uprave.

#### **4. OTVORENA PITANJA U ZAKONODAVSTVU I PRAKSI**

Službenički sustav u Republici Hrvatskoj razvijao se proteklih desetljeća uvažavajući načela zakonitosti, profesionalnosti i učinkovitosti. Uspostavljeno je službeničko zakonodavstvo, najprije u državnoj upravi, a kasnije i na razini JLP(R)S-a, no ZSNLPS tek je pokušaj uvođenja reda u ionako složeni sustav. Zakon o državnim službenicima u kontekstu upravljanja ljudskim potencijalom je puno razrađeniji i nudi temelje za upravljanje ljudskim potencijalom. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nema čak niti začetničku ideju kako upravljati ljudskim potencijalom. Nije cilj provesti komparativnu analizu ZDS-a i ZSNLPS-a, već samo pobrojati što sve nedostaje u ZSNLPS-u i zašto upravljanje ljudskim potencijalom u jedinicama lokalne i regionalne samouprave skoro pa i nije moguće provesti.

ZSNLPS ne predviđa tijelo koje će upravljati ljudskim potencijalima kao što je to slučaj sa državnim službenicima. Naravno da sve lokalne i područne jedinice nemaju jednake administrativne niti financijske kapacitete, kako bi „odradile“ posao upravljanja ljudskim

potencijalom, međutim, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Službeni list „Narodne novine“ broj 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17., 98/19. i 144/20., čl. 54. i 54.a) predviđa mogućnost osnivanja zajedničkih upravnih tijela. Koliko nam je poznato, ta mogućnost u četvrt stoljeća postojećeg modela lokalne samouprave nije korišten.

Radno-pravni položaj državnih i lokalnih službenika također se razlikuje. Naime, o službeničkim predmetima ne odlučuje zasebno tijelo, neovisno, već izvršna vlast tog tijela. Nema pravnih niti faktičnih zapreka da se osnuje specijalizirano tijelo za više lokalnih jedinica, koje će odlučivati o službeničkim predmetima. Ne vidimo razlog, zašto se u prethodne dvije stavke ne bi moglo organizirati tijelo, neovisno, koje će provoditi poslove od interesa za lokalne zaposlene.

Nadalje, propisani modeli godišnjeg ocjenjivanja službenika više služi zadovoljavanju forme, negoli stvarnoj distinkciji službenika različite kvalitete rada i motiviranja onih službenika čija je kvaliteta rada iznad prosjeka. ZSNLPS taksativno navodi ocjene za kvalitetu rada, no osim kratkog opisa ocjena i posljedice u slučaju negativne ocjene, nema drugih uputa. Predviđena je mogućnost napredovanja onih koji su više puta ocjenjeni visokim ocjenama, no ne i garancija napredovanja, no ne i zabranu novog zapošljavanja kadra na radna mjesta koja su složenija i bolje plaćena, a bila bi nagrada kompetentnom službeniku. Postavlja se pitanje postupka ocjenjivanja, dali je ocjenjivanje doista nepristrano, politički, osobno?

ZSNLPS ne predviđa mogućnost materijalnog niti nematerijalnog nagrađivanja. Pretpostavimo da se za to pobrinula jedinica lokalne/područne samouprave svojim internim aktom, no, isto opet ovisi o samovolji izvršne vlasti. Službenicima nije zajamčena mogućnost nagrađivanja u slučajevima većeg obujma posla, iznadprosječnog ocjenjivanja ili iznimnim postignućima.

Svjedoci smo koliko izvršna vlast politizira zapošljavanje u JLP(R)S-u te manipulira izmjenama pravilnika o sistematizaciji. Nerijetko se neka radna mjesta uvrstavaju u sistematizaciju kako bi se podobnu osobu zaposlilo. Isto tako, svjedočimo kako lokalna ili područna jedinica, više nemaju potrebe za nekim radnim mjestom, pa ga jednostavno ukinu, a nepodobna osoba (nazovimo je tako) ostaje neraspoređena. Ovdje ćemo uzgred spomenuti i sindikalno organiziranje. Naime, jedno od prava sukladno ZSLPS-u je upravo sindikalno organiziranje i zaštita prava službenika. Koliko nam je poznato, izvršna vlast ne može spriječiti sindikalno organiziranje, no stava su, kako se kolektivni ugovor neće potpisati. Rezultata su nezaštićeni radnici, čije sindikalno organiziranje je forme radi, a o dodatnim materijalnim i nematerijalnim pravima ovise isključivo o volji jedinice lokalne i regionalne vlasti.

Kako zaštititi lokalnog službenika od samovolje izvršne vlasti? Kako službenike dodatno motivirati? Da li je upravljanje ljudskim potencijalom moguće bez zakonskog uređenja, odnosno dali ono ovisi o volji lokalnih i područnih jedinica?

S jedne strane poznate su nam kritike javnosti na rad JLP(R)S-a i zapošljavanje unutar istih, dok s druge strane, slušamo vapaj kompetentnih službenika, koji žude za promjenama u poslovanju, žele nagrađivanje no istodobno „kažnjavanje“ onih koji dobiju jednaku plaću za svoj „nerad“. Ulaganje u ljudske potencijale je isplativije od ulaganja u bilo koje druge resurse. Iz suvremene prakse u Republici Hrvatskoj, posebice na lokalnoj razini, vidljivo je kako se

improviziraju osnovna načela političkog menadžmenta te je oslonac političkih menadžerskih struktura pretežno dar prirode, a daleko manje je zastupljeno znanje, odnosno profesionalizam.

## 5. ZAKLJUČAK

Važnost kvalitete upravnog osoblja i posebnost njegova položaja, te s time povezana specijalna regulacija njegova statusa do izražaja dolazi na razini lokalne samouprave, kao jednog od glavnih segmenata hrvatske javne uprave. Lokalni službenici čine dio stalnog i profesionalnog aparata, koncentriranog u upravnim tijelima lokalnih jedinica, načelno podložnog tzv. merit-sustavu (Rajko, 2018:199).

U odnosu na državnu službu, lokalna služba je u velikoj mjeri zakinuta za brojna zakonska rješenja. Zakoni ostavljaju veliki manevarski prostor izvršnoj vlasti, da pojedina pitanja urede po vlastitoj volji. Financijska nejednakost lokalnih i područnih jedinica uvelike povećavaju razlike između pojedinih jedinica, a bez jednakosti, teško je nametnuti standarde poslovanja i jednake mogućnosti za sve službenike.

Lokalne jedinice, iako marginalne i administrativno najslabije, važna su karika društva jer djeluju u neposrednom kontaktu s građanima te je stoga bitno shvatiti da promjena javnog mnijenja i vraćanje povjerenja u javnu administraciju započinje upravo na toj razini. Hrvatski zakoni daju tek blage upute o klasifikaciji plaća, usavršavanju i osposobljavanju, no ne i moguća rješenja, kako se „riješiti“ utega privilegirane uprave i njenih zaposlenih. Svjedočimo kako vlada trend politiziranja zapošljavanja podobnih i otpuštanje nepodobnih. Možemo li spriječiti otpuštanje nepodobnih ali kvalitetnih službenika i zapošljavanje podobnih ali nekompetentnih? Težimo sinergiji zakoni, volje jedinice lokalne i područne samouprave i upravljanje ljudskim potencijalima. Postignimo sponu između ova tri instituta a ne prepreku.

## LITERATURA

1. Bahtijarević-Šiber, Fikreta (1999), Management ljudskih potencijala, Golden marketing, Zagreb
2. Borković, Ivo (1999). Službeničko pravo. Zagreb: Informator.
3. Brown, Kerry (2004), Human Resource Management in the Public Sector. Public Management Review, broj 6, str. 303–309.
4. Horvat- Paliska Snježana (2016.), Državna služba i radni odnosi- sličnosti i razlike. Inženjerski biro, Zagreb
5. Ivanišević, Stjepan (2008) Izvršne institucije u lokalnoj samoupravi. Zagreb: Institut za javnu upravu
6. Koprić, Ivan (1999), Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb
7. Marčetić Gordana(2006.), Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi i novi Zakon o državnim službenicima. Zagreb: Hrvatska i komparativna javna uprava
8. Rajko Alen (2018.), Službenički odnosi u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u Hrvatskoj. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, str. 199.



9. Tadić J. (2015), Razvoj ljudskih potencijala u državnoj upravi Republike Hrvatske. Policija i sigurnost, Zagreb, broj 4, str. 367.
10. Vujić Vidoje, Menadžment ljudskog kapitala. Rijeka: Sveučilište u Rijeci, Fakultet za hotelski i turistički menadžment u Opatiji
11. Zakon o državnim službenicima, službeni vjesnik „Narodne novine“ broj 92/05., 140/05.,m 142/06., 77/07., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 49/12., 37/13., 38/13., 01/15., 138/15., 61/17., 70/19., 98/149. i 141/22.
12. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, službeni vjesnik „Narodne novine“ broj 86/08., 61/11., 04/18. i 112/19.
13. Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, službeni vjesnik „Narodne novine“ broj 28/10. i 10/23.
14. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, službeni list „Narodne novine“ broj 33/01., 60/01., 129/05.,109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17., 98/19. i 144/20., čl. 54 i 54a
15. Bambooweb, <https://www.bamboohr.com/resources/hr-glossary/human-capital-management-hcm>, pristupljeno 16.3.2023.

**ANALIZA PRORAČUNA ODABRANIH VELIKIH GRADOVA  
U REPUBLICI HRVATSKOJ**

**THE BUDGET ANALYSIS OF SELECTED LARGE CITIES  
IN THE REPUBLIC OF CROATIA**

**doc. dr. sc. Slobodan Stojanović, prof. struč. stud.**

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

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

**Sažetak**

Prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi jedinice lokalne i područne (regionalne) uprave u Republici Hrvatskoj su županije kao jedinice područne samouprave te općine i gradovi kao jedinice lokalne samouprave, pri čemu Grad Zagreb kao posebna i jedinstvena, teritorijalna i upravna cjelina ima dvojni status županije i grada. Kako teritorijalni ustroj samouprave odlikuje rascjepkanost i veliki broj malih jedinica, u sustav je 2005. godine uveden pojam velikih gradova kao jedinica lokalne samouprave s više od 35.000 stanovnika koje su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja. Velikim gradovima omogućeno je obavljanje poslova od lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana kao i dodatnih poslova iz djelokruga županija čime se namjeravala iskoristiti njihova pretpostavljena ekonomska snaga te postojeći materijalni i ljudski potencijali. U prvom se dijelu rada daje kratak osvrt na teritorijalni ustroj samouprave te pojmovno i zakonsko uređenje velikih gradova u Republici Hrvatskoj. U drugom dijelu rada analiziraju se financijske značajke proračuna odabranih velikih gradova kroz analizu strukture proračunskih izvora financiranja te proračunskih rashoda i izdataka u prethodnom razdoblju.

**Ključne riječi:** *veliki gradovi, lokalna i područna samouprava, proračunski prihodi i rashodi.*

**Abstract**

According to the Law on Local and Regional Self-Government, the units of local and regional self-government in the Republic of Croatia are counties as units of regional self-government and municipalities and cities as units of local self-government, whereby the City of Zagreb as a separate and unique territorial and administrative unit, has dual status of a county and a city. Since the territorial organization of self-government is characterized by fragmentation and a large number of small units, in 2005 the concept of large cities was introduced into the system, as units of local self-government with more than 35,000 inhabitants, which are also economic, financial, cultural, health, transport and scientific centers of the development of the wider areas. Large cities were empowered to carry out tasks of local importance that directly fulfil the needs of citizens as well as additional tasks from the scope of counties, with the intent of using their presumed economic strength and existing material and human potentials. In the first part of the paper a brief overview of the territorial organization of self-government and of the conceptual and legal framework of large cities in the Republic of Croatia is given. In the second part of the paper, the financial features of the budgets of selected large cities are analyzed through the

analysis of the structure of budgetary financing sources and budgetary expenditures and outlays in the previous period.

**Keywords:** *large cities, local and regional self-government, budget revenues and expenditures.*

## 1. UVOD

Sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj čine općine i gradovi kao jedinice lokalne samouprave te županije kao jedinice područne samouprave. Trenutno je u Hrvatskoj 428 općina, 127 gradova, 20 županija i Grad Zagreb sa statusom grada i županije što daje ukupno 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLP(R)S). S obzirom na veliku teritorijalnu rascjepkanost i veliki broj malih jedinica u sustav je 2005. godine uveden pojam velikih gradova kao jedinica lokalne samouprave s više od 35.000 stanovnika. Veliki gradovi su gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja te im je omogućeno obavljanje poslova od lokalnog značaja i dodatnih poslova iz djelokruga županija. Međutim, status velikog grada dobili su i gradovi u kojima se nalaze sjedišta županija bez obzira na broj stanovnika čime je narušena prvotna ideja stvaranja ekonomski jačih jedinica koje mogu biti pokretači ekonomskog i društvenog razvoja određenog područja. Cilj rada je prikazati zakonsko uređenje i okvir financiranja velikih gradova te analizirati proračune najvećih sedam gradova prema broju stanovnika. Stoga se u prvom dijelu rada objašnjava teritorijalno-administrativni ustroj JLP(R)S-a i daje prikaz zakonskog uređenje velikih gradova u Republici Hrvatskoj i njihovog financijskog okvira. U drugom dijelu rada analiziraju se financijske značajke proračuna odabranih velikih gradova (Zagreb, Split, Rijeka, Osijek, Zadar, Velika Gorica i Pula) kroz prikaz strukture proračunskih izvora financiranja te proračunskih rashoda i izdataka u razdoblju od 2015. do 2020. godine, pri čemu se poseban osvrt u analizi daje proračunu Grada Zagreba i njegovom utjecaju na proračune ostalih gradova.

## 2. TERITORIJALNO-ADMINISTRATIVNI USTROJ LP(R)S-a

Područno (teritorijalno) ustrojstvo jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave uređeno 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 područno ustrojstvo 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. Položaj, djelokrug i ustrojstvo Grada Zagreba, glavnog grada Republike Hrvatske, uređen je Zakonom o Gradu Zagrebu (NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20). Podaci popisa stanovništva za 2021. godinu (DZS, 2023) u Republici Hrvatskoj živi 3.871.833 stanovnika što je smanjenje broj stanovnika za 9,64% u odnosu na popis stanovništva iz 2011. godine. Broj stanovnika smanjio se u svim županijama, najmanje u Gradu Zagrebu za 2,90%, a najviše u Vukovarsko-srijemskoj županiji za 20,28%. U čak 12 županija broj stanovnika smanjio se za više od 10% što svjedoči o izrazito nepovoljnim demografskim trendovima. Raspoloživi podaci iz Popisa stanovništva 2021.

godine ukazuju da u 128 gradova (uključivo Grad Zagreb) u Hrvatskoj živi ukupno 2.777.951 stanovnika ili 77,75% ukupnog broja stanovnika (Tablica 1.). Međutim, u čak 25 gradova živi manje od 5.000 stanovnika, a u sljedećih 45 gradova prema veličini između 5.001 i 10.000 stanovnika što znači da 70 gradova, odnosno 54,69% gradova u Hrvatskoj ne zadovoljava zakonski uvjet broja stanovnika potreban za dobivanje statusa grada. Naime, 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 poput povijesnih, gospodarskih i geoprometnih razloga. Samo sedam gradova ima više od 50.000 stanovnika pri čemu tri grada (Zagreb, Split i Rijeka) imaju više od 100.000 stanovnika. Podaci u Tablici 1. ukazuju na veliki broj gradova s malim brojem stanovnika što već na prvi pogled upućuje na nedostatnu ekonomsku snagu i slabašan razvojni potencijal takvih gradova.

Tablica 1. Gradovi prema broju stanovnika (Popis 2021.)

#	Broj gradova	Broj stanovnika	Udio	
			gradova (%)	stanovnika (%)
Do 5.000 stanovnika	25	84.815	19,53	3,05
5.001 – 10.000	45	322.128	35,16	11,60
10.001 – 15.000	25	302.494	19,53	10,89
15.001 – 50.000	26	752.455	20,31	27,09
50.001 – 100.000	4	280.387	3,13	10,09
100 001 – 200 000	2	268.541	1,56	9,67
200 001 i više stanovnika	1	767.131	0,78	27,61
Ukupno	128	2.777.951	100,00	100,00

Izvor: prilagođeno prema podacima DZS-a (Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2021. – Stanovništvo – zbirni pregledi, <https://dzs.gov.hr/naslovna-blokovi/u-fokusu/popis-2021/88>)

Fragmentiranost područnog ustrojstva razvidna je također u slučaju općina. Naime, prema Popisu 2021. u 428 općina živi ukupno 1.093.882 stanovnika ili 28,25% ukupnog broja stanovnika. U 55 općina (12,85% svih općina) živi do 1.000 stanovnika, odnosno u 261 općini (60,98% svih općina) živi do 2.500 stanovnika. Prosječan broj stanovnika u općini je 2.556 stanovnika, odnosno u gradu 21.703 stanovnika, dok bez Zagreba u gradu prosječno živi 15.833 stanovnika što sve ukazuje na problem optimalne veličine samoupravnih jedinica. Iako su postojeća rješenja područnog ustroja različita u različitim državama, većina naših autora predlaže značajno manji broj jedinica i njihov drugačiji djelokrug (Koprić, 2013:1-30; Škarica, 2013:55-98; Koprić 2015:993-998; Đulabić, 2018; Krtalić et al., 2020). Suvremeni zahtjevi efikasnosti i efektivnosti te optimalne veličine s aspekta učinkovitog pružanja javnih usluga govore u prilog stvaranja većih jedinica mjereno brojem stanovnika (Koprić, 2012:1180). Tako primjerice Buljan et al. (2021) navode kako u lokalnoj jedinici optimalne veličine u Hrvatskoj živi 4.740 stanovnika, tj. u gradu optimalne veličine živi 15.140 stanovnika, odnosno u općini optimalne veličine 3.750 stanovnika. Navedene optimalne veličine pokazuju kako više od  $\frac{3}{4}$  općina i gradova imaju manji broj stanovnika od optimalnog. Nadalje, konzervativni izračun daje optimalan broj stanovnika u gradovima 6.300, odnosno u općinama 1.900 što i dalje znači kako 30% lokalnih jedinica ima manji broj stanovnika od optimalnog. Ovako nepovoljno

područno ustrojstvo s velikim brojem malih jedinica izravno utječe na nedostatni fiskalni kapacitet najvećeg broja područnih i lokalnih jedinica koje posljedično nisu u mogućnosti prikupiti odgovarajuće iznose proračunskih prihoda koji bi jamčili učinkovito izvršavanje proračunskih rashoda i obavljanje javnih funkcija na razini pojedine samoupravne jedinice. Stoga, ekonomski kriteriji u pravilu preferiraju područno ustrojstvo s manjim brojem većih samoupravnih jedinica s odgovarajućim zakonskim okvirom njihovog financiranja i djelokruga rada.

### **3. ZAKONSKO ODREĐENJE VELIKIH GRADOVA – POJAM I FINANCIRANJE**

Pojam velikih gradova uveden je u sustav lokalne i područne samouprave 2005. godine člankom 19.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Navedenim člankom određeno je da su veliki gradovi jedinice lokalne samouprave koje su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja te imaju više od 35.000 stanovnika. Velikim gradovima smatraju se i gradovi koji su sjedišta županija bez obzira na kriterij broja stanovnika. Jedinice lokalne samouprave koje spadaju u skupinu velikih gradova u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana i to osobito poslove koji se odnose na: (1) uređenje naselja i stanovanje, (2) prostorno i urbanističko planiranje, (3) komunalno gospodarstvo, (4) brigu o djeci, (5) socijalnu skrb, (6) primarnu zdravstvenu zaštitu, (7) odgoj i obrazovanje, (8) kulturu, tjelesnu kulturu i sport, (9) zaštitu potrošača, (10) zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, (11) protupožarnu i civilnu zaštitu, (12) promet na svom području, (13) održavanje javnih cesta, (14) izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju i provedbu dokumenata prostornog uređenja, te (15) ostale poslove sukladno posebnim zakonima. U istom članku navodi se kako će se posebnim zakonima koji uređuju pojedine od prethodno navedenih djelatnosti odrediti poslovi koje su veliki gradovi obvezni organizirati kao i poslovi koje veliki gradovi mogu obavljati. Usporedbom sa samoupravnim djelokrugom poslova općina i gradova u članku 19., velikim gradovima proširen je samoupravni djelokrug na održavanje javnih cesta i izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju i provedbu dokumenata prostornog uređenja, dok je stavka odgoja i osnovnog obrazovanja šire uređena kao stavka odgoja i obrazovanja. Osim toga, u članku 21. zakona navodi se kako veliki gradovi koji imaju više od 35.000 stanovnika i gradovi sjedišta županija, pored poslova iz članka 19.a, mogu na svom području obavljati i poslove iz djelokruga županije čime su ovoj kategoriji gradova dane široke mogućnosti za obavljanje brojnih poslova na lokalnoj razini. Gradovi koji pripadaju skupini velikih gradova prema broju stanovnika, odnosno imaju više od 35.000 stanovnika prema popisu stanovništva 2021. godine, prikazani su u Tablici 2. U šesnaest gradova živi 1.694.936 stanovnika, odnosno 61,01% ukupnog broja stanovnika koji žive u 128 gradova u Republici Hrvatskoj. Potrebno je istaknuti kako u Zagrebu živi 767.131 stanovnika, odnosno 27,61% svih stanovnika koji žive u gradovima (ukupno u gradovima živi 2.777.951 stanovnik) što ukazuje na neravnomjernost u rasporedu stanovništva te na koncentraciju stanovništva u najvećem i ekonomski najjačem gradu u državi.

Tablica 2. Veliki gradovi prema kriteriju broja stanovnika (više od 35.000 stanovnika)

#	Gradovi	Broj stanovnika	Udio u ukupnom broju stanovnika u gradovima (%)
1.	Zagreb	767.131	27,61
2.	Split	160.577	5,78
3.	Rijeka	107.964	3,89
4.	Osijek	96.313	3,47
5.	Zadar	70.779	2,55
6.	Velika Gorica	61.075	2,20
7.	Pula	52.220	1,88
8.	Slavonski Brod	49.891	1,80
9.	Karlovac	49.377	1,78
10.	Varaždin	43.782	1,58
11.	Šibenik	42.599	1,53
12.	Dubrovnik	41.562	1,50
13.	Sisak	40.121	1,44
14.	Kaštela	37.794	1,36
15.	Samobor	37.435	1,35
16.	Bjelovar	36.316	1,31
17.	Ukupno	1.694.936	61,01

Izvor: prilagođeno prema podacima DZS-a (Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2021. – Stanovništvo – najveći gradovi, općine i naselja, <https://dzs.gov.hr/naslovna-blokovi/u-fokusu/popis-2021/88>)

Osim navedenih 16 gradova prema kriteriju broja stanovnika, još osam gradova u kojima živi 151.784 stanovnika, odnosno 5,46% svih stanovnika gradova, pripada u skupinu velikih gradova prema kriteriju sjedišta županije, pri čemu je njihov djelokrug rada u potpunosti isti kao i u slučaju gradova koji imaju više od 35.000 stanovnika (Tablica 3.). Tako, primjerice iste poslove obavlja Pazin u kojemu živi nešto više od 8.000 stanovnika kao sjedište Istarske županije i Split koji ima više od 160.000 stanovnika što ukazuje na probleme ekonomske, kadrovske i druge prirode kao i na nemogućnost izvršenja svih poslova iz djelokruga na jednako učinkovit i standardiziran način.

Tablica 3. Veliki gradovi prema kriteriju sjedišta županije

#	Gradovi	Broj stanovnika	Udio u ukupnom broju stanovnika u gradovima (%)
1.	Koprivnica	28.580	1,03
2.	Čakovec	27.122	0,98
3.	Vukovar	23.175	0,83
4.	Požega	22.294	0,80
5.	Virovitica	19.302	0,69
6.	Krapina	11.530	0,42
7.	Gospić	11.502	0,41
8.	Pazin	8.279	0,30
9.	Ukupno	151.784	5,46

Izvor: prilagođeno prema podacima DZS-a (Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2021. – Stanovništvo – po gradovima/općinama, <https://dzs.gov.hr/naslovna-blokovi/u-fokusu/popis-2021/88>)

Dakle, prema sadašnjoj zakonskoj regulativi u skupinu velikih gradova pripadaju 24 grada u kojima živi 1.846.720 stanovnika što čini 66,47% stanovnika svih gradova ili 47,70% stanovnika Hrvatske prema popisu iz 2021. godine, pri čemu u Zagrebu živi 41,54% stanovnika velikih gradova.

Financijski okvir financiranja velikih gradova isti je kao u slučaju financiranja drugih samoupravnih jedinica. 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. uređeno je da samoupravne jedinice imaju prihode kojima slobodno raspoložu u okviru svoga samoupravnog djelokruga te kako prihodi moraju biti razmjerni s poslovima koje jedinice obavljaju u skladu sa zakonom. Kao prihodi samoupravnih jedinica 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, 151/22) uređuje izvore sredstava i financiranje poslova iz samoupravnog djelokruga, raspodjelu prihoda od poreza na dohodak, fiskalno izravnaje te financiranje decentraliziranih funkcija. Prema članku 3. zakona samoupravna jedinica se financira prihodima od poreza, od pomoći te iz vlastitih i namjenskih prihoda sukladno posebnim propisima. Prihodi od poreza mogu biti prihodi od zajedničkog poreza i prihodi od lokalnih poreza. Zajednički porez je porez na dohodak koji se dijeli između općina, gradova i županija u odgovarajućim udjelima. Tako gradu/općini pripada 74% prihoda od poreza na dohodak, županiji 20%, dok preostalih 6% čini udio za decentralizirane funkcije. Općina, grad, županija i Grad Zagreb koji prema posebnim propisima financiraju decentralizirane funkcije, raspodjeljuju pripadajući udio prihoda od poreza na dohodak na osnovno školstvo 1,9%, srednje školstvo 1,3%, socijalnu skrb (domovi za starije osobe) 0,8%, zdravstvo 1% i na vatrogastvo (javne vatrogasne postrojbe) 1%. U slučaju da samoupravna jedinica nije preuzela neku od decentraliziranih funkcija, a ima za to zakonsku mogućnost, udio za nepreuzetu decentraliziranu funkciju, osim za funkciju vatrogastva, raspodjeljuje se u jednakim dijelovima na ostale preuzete decentralizirane funkcije na području samoupravne jedinice. Zajednički prihod države, općine i grada koji se raspodjeljuje u određenom omjeru čine prihodi od ugovorenih godišnjih naknada za koncesije sukladno Zakonu o koncesijama (NN 69/17, 107/20) i to za crpljenje mineralnih, geotermalnih i prirodnih izvorskih voda (udio grada/općine u prihodu od naknada za koncesiju iznosi 50%) te za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu (udio grada/općine iznosi 30%). Zakon o lokalnim porezima (NN 115/16, 101/17, 114/22) uređuje sustav utvrđivanja i naplate lokalnih poreza kao izvora financiranja JLP(R)S-a. U skupinu lokalnih poreza ubrajaju se županijski lokalni porezi (porez na nasljedstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na plovila i porez na automate za zabavne igre) i lokalni porezi gradova i općina (prirez porezu na dohodak, porez na potrošnju, porez na kuće za odmor i porez na korištenje javnih površina). Tako grad/općina može propisati plaćanje prireza porezu na dohodak po stopi do 10% za općinu, po stopi do 12% za grad do 30.000 stanovnika, po stopi do 15% za grad s više od 30.000 stanovnika i po stopi do 18% za Grad

Zagreb. Porez na potrošnju plaća se po stopi do 3% na potrošnju alkoholnih pića (vinjak, rakija i žestoka pića), prirodnih vina, specijalnih vina, piva i bezalkoholnih pića u ugostiteljskim objektima. Osnovicu poreza na potrošnju čini prodajna cijena pića (bez PDV-a) koje se proda u ugostiteljskim objektima. Porez na kuće za odmor plaćaju pravne i fizičke osobe koje su vlasnici kuća za odmor, a porez se plaća od 5 do 15 kuna/m<sup>2</sup> korisne površine kuće za odmor. Porez na korištenje javnih površina plaćaju pravne i fizičke osobe koje koriste javne površine, pri čemu se navedeni porez plaća u visini, na način i pod uvjetima koje propiše predstavničko tijelo grada/općine. Nadalje, Zakonom o porezu na promet nekretnina (NN 115/16, 106/18) uređeno je da prihod od poreza na promet nekretnina pripada gradu/općini na području na kojem se nekretnina nalazi. Porez se ne obračunava u slučaju stjecanja nekretnina na koje se plaća porez na dodanu vrijednost. Obveznik poreza na promet nekretnina je stjecatelj nekretnine, osnovica poreza je tržišna vrijednost nekretnine u trenutku nastanka porezne obveze, a porez se plaća po stopi od 3%.

Nadalje, JLP(R)S-i imaju pravo na sredstva fiskalnog izravnjanja u slučaju kada je njihov kapacitet ostvarenih poreznih prihoda manji od referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda (čl. 8. Zakona o financiranju JLP(R)S-a). Zakonom se uređuju način izračuna kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za pojedinu jedinicu kao i način izračuna referentne vrijednosti za pojedinu skupinu JLP(R)S-a, pri čemu se kod izračuna referentnih vrijednosti za gradove i županije isključuje Grad Zagreb. Zaključno, u određenim slučajevima JLP(R)S-i se mogu zaduživati u cilju pribavljanja financijskih sredstava za točno utvrđene namjene i to uzimanjem kredita, zajmova i izdavanjem vrijednosnih papira. Zaduživanje i davanje jamstava JLP(R)S-a uređeno je Zakonom o proračunu (NN 144/21), dok se ograničenja u vezi zaduživanja propisuju zakonom 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). 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.

#### **4. ANALIZA PRORAČUNA ODABRANIH VELIKIH GRADOVA ZA 2015.-2020. god.**

Samoupravne lokalne i područne jedinice (županije, gradovi, općine) ostvaruju značajne iznose ukupnih proračunskih prihoda i primitaka te proračunskih rashoda i izdataka na godišnjoj razini u Republici Hrvatskoj. Podaci Ministarstva financija o ostvarenju proračuna na razini JLP(R)S-a, gradova i Grada Zagreba prikazani su u Tablici 4. Podaci pokazuju kako su se proračunski prihodi i primici svih JLP(R)S-a povećali za 41% u razdoblju od 2015. do 2020. godine što je nešto više u odnosu na povećanje prihoda i primitaka na razini gradova za 38% i na razini Grada Zagreba za 35%. Ostvareni prihodi i primici svih 128 gradova čine prosječno 2/3 prihoda i primitaka svih JLP(R)S-a u promatranom razdoblju, dok se udio prihoda i primitaka Grada Zagreba u prihodima gradova kreće u rasponu od 39,84% u 2019. godini do 41,97% u 2015. godine. Navedeni podaci ukazuju na ekonomsku snagu Zagreba kao jedinice lokalne i područne samouprave te na činjenicu da preostalih 127 gradova zajedno ostvaruju oko 60% proračunskih prihoda i primitaka svih gradova što ponovno ukazuje na neujednačenost i rascjepkanost sustava.



Tablica 4. Proračuni JLP(R)S-a, gradova i Grada Zagreba za 2015.-2020. god. (u mlrd. kn)

#	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Indeks 2020./2015.
<i>JLP(R)S</i>	---	---	---	---	---	---	---
<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
<i>GRADOVI</i>	---	---	---	---	---	---	---
<b>Ukupni prihodi i primici</b>	15,250	16,461	16,619	18,865	20,635	21,095	138
<b>Ukupni rashodi i izdaci</b>	15,168	16,282	16,821	18,649	20,918	20,974	138
<b>Višak / manjak</b>	0,082	0,180	-0,202	0,217	-0,282	0,121	148
<i>GRAD ZAGREB</i>	---	---	---	---	---	---	---
<b>Ukupni prihodi i primici</b>	6,401	6,873	6,940	7,846	8,221	8,668	135
<b>Ukupni rashodi i izdaci</b>	6,371	6,934	7,325	7,897	8,633	8,545	134
<b>Višak / manjak</b>	0,029	-0,061	-0,385	-0,051	-0,412	0,123	424
<i>Udio (%) Grada Zagreba u svim gradovima</i>	---	---	---	---	---	---	---
<b>Ukupni prihodi i primici</b>	41,97	41,75	41,76	41,59	39,84	41,09	---
<b>Ukupni rashodi i izdaci</b>	42,01	42,59	43,55	42,35	41,27	40,74	---

Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija RH

Podaci za razdoblje od 2015. do 2020. godine pokazuju kako su se ukupni prihodi i primici najvećih sedam gradova prema broju stanovnika (Zagreb, Split, Rijeka, Osijek, Zadar, Velika Gorica, Pula – gradovi s više od 50.000 stanovnika) povećali za 32% (s 9,063 mlrd. HRK u 2015. na 12 mlrd. HRK u 2020.) te čine gotovo 60% ukupnih prihoda i primitaka svih gradova u Hrvatskoj (Tablica 5.). Ako promatramo prihode i primitke šest gradova po veličini nakon Zagreb, razvidno je kako Split, Rijeka, Osijek, Zadar, Velika Gorica i Pula sudjeluju s oko 15-18% u ukupnim prihodima i primicima svih gradova pri čemu udio odabranih gradova pokazuje tendenciju pada (smanjenje za 4% u 2020. u odnosu na 2015. za najvećih sedam gradova, odnosno smanjenje za 10% za odabrane gradove bez Zagreba). Sve navedeno ukazuje na dominantnu ulogu Zagreba koji u 2020. godini ostvaruje 41,09% prihoda i primitaka svih gradova, udio sljedećih šest najvećih gradova iznosi 15,8%, dok preostalih 121 grad ostvaruju 43,11% ukupnih prihoda i primitaka.

Tablica 5. Prihodi i primici najvećih gradova prema broju stanovnika za 2015.-2020. godinu (u mlrd. kn)

#	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Indeks 2020./2015.
<b>Ukupni p&amp;p najvećih 7 gradova u RH*</b>	9,063	9,671	9,958	10,863	11,560	12,000	132
<b>Udio 7 grad. u ukupnim p&amp;p svih gradova (%)</b>	59,43	58,75	59,92	57,58	56,02	56,89	96
<b>Ukupni p&amp;p 6 najvećih gradova nakon Zagreba</b>	2,663	2,799	3,018	3,017	3,339	3,332	125
<b>Udio 6 grad. u ukupnim p&amp;p svih gradova (%)</b>	17,46	17,00	18,16	15,99	16,18	15,80	90

\* Najveći gradovi prema broju stanovnika: Zagreb, Split, Rijeka, Osijek, Zadar, Velika Gorica i Pula; p&p – prihodi i primici.

Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija RH

Podaci o vrstama prihoda i primitaka te rashoda i izdataka za najvećih sedam gradova prema broju stanovnika u razdoblju 2015.-2020. prikazani su u Tablici 6. Prihodi poslovanja čine oko 91-96% svih prihoda i primitaka osim u 2020. kada iznose 84%. Prihodi od prodaje nefinancijske imovine su u rasponu 100-300 mil. HRK, dok se primici od financijske imovine i zaduživanja povećavaju tijekom razdoblja te iznose 1,68 mlrd. HRK u 2020. U promatranom razdoblju prihodi poslovanja prosječno čine 91,03% ukupnih prihoda i primitaka, prihodi od prodaje nefinancijske imovine 2,07% te primici od financijske imovine i zaduživanja 6,63%. Rashodi poslovanja su u ukupnom iznosu manji od prihoda poslovanja iako su narasli nešto više u odnosu na rast prihoda poslovanja (povećanje rashoda za 19% u odnosu na povećanje prihoda poslovanja za 16% u 2020.). Primjetan je porast rashoda za nabavu nefinancijske imovine, tj. za kapitalne rashode (indeks 246) te izdataka za financijsku imovinu i otplatu zajmova (indeks 186). U promatranom razdoblju rashodi poslovanja prosječno čine 84,40% ukupnih rashoda i izdataka, kapitalni rashodi 10,38%, a izdaci za financijsku imovinu i otplatu zajmova 5,22%.

Tablica 6. Prihodi i primici te rashodi i izdaci 7 najvećih gradova 2015.-2020. god. (u mlrd. kn)

#	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Indeks 2020./2015.
Prihodi poslovanja	8,678	8,974	9,102	10,057	10,555	10,077	116
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	0,112	0,158	0,358	0,143	0,302	0,243	217
Primici od financijske imovine i zaduživanja	0,273	0,539	0,499	0,663	0,703	1,680	614
<b>Ukupni prihodi i primici</b>	<b>9,063</b>	<b>9,671</b>	<b>9,958</b>	<b>10,863</b>	<b>11,560</b>	<b>12,000</b>	<b>132</b>
Rashodi poslovanja	8,057	8,346	8,707	9,097	9,619	9,615	119
Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	0,582	0,878	0,912	1,326	1,614	1,431	246
Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	0,416	0,443	0,594	0,470	0,646	0,774	186
<b>Ukupno rashodi i izdaci</b>	<b>9,055</b>	<b>9,667</b>	<b>10,214</b>	<b>10,894</b>	<b>11,879</b>	<b>11,820</b>	<b>131</b>

Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija RH

Prihodi poslovanja prema vrsti prihoda za sedam najvećih gradova za 2015. i 2020. godinu prikazani su u Tablici 7. U strukturi prihoda poslovanja dominiraju prihodi od poreza (6,83 mlrd. HRK, odnosno 67,80% prihoda poslovanja za 2020.) i prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada (1,47 mlrd. HRK, odnosno 14,54%) koji zajedno čine 82,34% svih prihoda poslovanja u 2020. godini. Najveći porast u odnosu na 2015. godinu ostvaren je na poziciji ostalih prihoda (indeks 224) koje čine prihodi od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga, prihodi od donacija te kazne, upravne mjere i dr., kao i na poziciji primljenih pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna (indeks 223). Također, podaci pokazuju udio prihoda poslovanja Grada Zagreba u prihodima poslovanja najvećih sedam gradova za 2015. i 2020. godinu iz kojih je primjerice razvidno kako Zagreb u 2020. sudjeluje s oko 60-80% u svim prihodima poslovanja osim u primljenim pomoćima (udio 46,18%).

Tablica 7. Prihodi poslovanja sedam najvećih gradova za 2015. i 2020. god. (u mil. kn)

#	Prihodi poslovanja	2015.			2020.			Indeks 2020./2015 .
		mil. HRK	% u PP	% ZG u PP	mil. HRK	% u PP	% ZG u PP	
1.	Prihodi od poreza	5.950,48	68,57	76,35	6.832,39	67,80	76,62	115
2.	Pomoći	406,50	4,68	37,05	907,89	9,01	46,18	223
3.	Prihodi od imovine	696,01	8,02	59,11	610,85	6,06	64,92	88
4.	Prihodi od upravnih i admin. pristojbi	1.508,02	17,38	64,38	1.465,27	14,54	61,20	97
5.	Ostali prihodi*	116,57	1,34	72,78	260,84	2,59	78,97	224
6.	Ukupno	8.677,57	100,00	71,00	10.077,24	100,00	70,99	116

Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija RH

Rashodi poslovanja prema vrsti rashoda za sedam najvećih gradova za 2015. i 2020. godinu prikazani su u Tablici 7. U strukturi rashoda poslovanja izdvajaju se pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna (33,04% rashoda poslovanja svih sedam gradova za 2020.), materijalni rashodi (27,21%) i subvencije (11,04%) koji zajedno čine 71,29% rashoda poslovanja odabranih gradova, dok ostale stavke rashoda imaju udjele manje od 10%. Smanjenje rashoda u odnosu na 2015. godinu ostvareno je na stavci financijskih rashoda (indeks 48) i na stavci ostalih rashoda (indeks 90), dok ostale stavke iskazuju porast iznosa. Grad Zagreb u 2020. godini sudjeluje u pojedinim rashodima poslovanja s oko 58-89% što ponovno ukazuje na njegovu dominantnu ekonomsku snagu i ulogu u strukturu rashoda i prihoda.

Tablica 8. Rashodi poslovanja sedam najvećih gradova za 2015. i 2020. god. (u mil. kn)

#	Rashodi poslovanja	2015.			2020.			Indeks 2020./2015 .
		mil. HRK	% u PP	% ZG u PP	mil. HRK	% u PP	% ZG u PP	
1.	Rashodi za zaposl.	685,60	8,51	66,37	858,15	8,92	71,25	125
2.	Materijalni rashodi	2.304,40	28,60	69,75	2.615,95	27,21	73,42	114
3.	Financijski rashodi	176,73	2,19	65,48	84,75	0,88	58,74	48
4.	Subvencije	755,27	9,37	83,78	1.096,22	11,40	79,11	145
5.	Pomoći	2.635,26	32,71	74,66	3.176,98	33,04	73,54	121
6.	Naknade građanima i kućanstvima	475,33	5,90	79,48	863,61	8,98	88,91	182
7.	Ostali rashodi	1.024,22	12,71	66,33	919,72	9,57	62,17	90
8.	Ukupno	8.056,81	100,00	72,43	9.615,38	100,00	74,10	119

Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija RH

## 5. ZAKLJUČAK

Sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj čini 428 općina, 127 gradova, 20 županija i Grad Zagreb sa statusom grada i županije što je ukupno 576 JLP(R)S-a. Takav teritorijalni ustroj karakterizira rascjepkanost i veliki broj malih samoupravnih jedinica, npr. 70 gradova (54,69% svih gradova) ima manje od zakonskog minimuma broja stanovnika za dobivanje statusa grada. Stoga je 2005. godine u sustav uveden pojam velikih gradova s više od 35.000 stanovnika kojima je proširen djelokrug rada u smislu da im je omogućeno obavljanje poslova od lokalnog značaja i dodatnih poslova iz djelokruga županija. Prema popisu stanovništva iz 2021. godine 16 gradova ima više od 35.000 stanovnika, dok dodatnih osam gradova ostvaruju status velikog grada kao sjedišta županija što ukupno čini 24 velika grada. Okvir financiranja velikih gradova ne razlikuje se u odnosu na ostale JLP(R)S-e što znači da veliki gradovi ostvaruju proračunske prihode i izvršavaju proračunske rashode sukladno zakonskim odredbama poput drugih samoupravnih jedinica. Ostvareni prihodi i primici 128 gradova čine prosječno 2/3 prihoda i primitaka svih JLP(R)S-a u razdoblju 2015.-2020. godine, dok je udio prihoda i primitaka Grada Zagreba u приходima svih gradova oko 40% što ukazuje na ekonomsku snagu Zagreba kao samoupravne jedinice. Analiza proračuna odabranih sedam najvećih gradova prema broju stanovnika za razdoblje 2015.-2020. godina (Zagreb, Split, Rijeka, Osijek, Zadar, Velika Gorica i Pula) pokazala je kako su prihodi i primici odabranih velikih gradova porasli za 32% te čine oko 60% ukupnih prihoda i primitaka svih gradova, pri čemu šest najvećih gradova bez Zagreba sudjeluju s oko 15-18% u ukupnim приходima i primicima svih gradova. U analiziranom razdoblju prihodi poslovanja sedam najvećih gradova prosječno čine 91,03% ukupnih prihoda i primitaka, prihodi od prodaje nefinancijske imovine 2,07% te primici od financijske imovine i zaduživanja 6,63%. S druge strane, rashodi poslovanja prosječno čine 84,40% ukupnih rashoda i izdataka, kapitalni rashodi 10,38%, a izdaci za financijsku imovinu i otplatu zajmova 5,22%. Struktura prihoda poslovanja pokazuje kako 82,34% prihoda poslovanja u 2020. godini čine prihodi od poreza (67,80%) i prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada (14,54%), dok

u strukturi rashoda poslovanja 71,29% rashoda poslovanja čine dane pomoći (33,04%), materijalni rashodi (27,21%) i subvencije (11,04%). Dodatno analizirani podaci za Grad Zagreb ukazuju na velik udio pojedinih prihoda i rashoda poslovanja Grada Zagreba u prihodima i rashodima odabranih sedam gradova (oko 60-80% u prihodima poslovanja osim za stavku primljenih pomoći, te oko 58-89% za rashode poslovanje u promatranom razdoblju) što ponovno ukazuje na dominantnu ekonomsku snagu i značaj Zagreba u strukturi rashoda i prihoda. Zaključno, sve prethodno navedeno govori u prilog stvaranja većih samoupravnih jedinica, prije svega gradova, koji će brojem stanovnika i svojom ekonomskom snagom jamčiti učinkovito izvršavanje javnih funkcija na temelju dostatnih izvora financiranja te tako biti jamac društvenog i ekonomskog razvoja određenog područja.

## 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://www.hnb.hr/documents/20182/3920294/w-062.pdf/627f9b14-392e-bc67-95a8-4a56f961cd57> (10.04.2023.)
2. DZS (2023) Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2021. – Stanovništvo. Dostupno na: <https://dzs.gov.hr/naslovna-blokovi/u-fokusu/popis-2021/88> (25.03.2023.)
3. Đulabić, V. (2018). Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj. Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung. Dostupno na: <https://bib.irb.hr/datoteka/962156.VDulabic-Lokalna-samouprava-i-decentralizacija.pdf> (05.04.2023.)
4. Koprić, I. (2015). Zašto i kakva reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. *Croatian and Comparative Public Administration*, 15(4), str. 993–998.
5. Koprić, I. (2013). Glavna obilježja postojećeg i prijedlog novog teritorijalnog ustrojstva Hrvatske – zašto nam treba teritorijalna reorganizacija. U: Koprić, I. (ur.), *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*, Zagreb: Institut za javnu upravu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, str. 1-30.
6. Koprić, I. (2012). Consolidation, Fragmentation, and Special Statuses of Local Authorities in Europe. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 12(4), str. 1175-1196.
7. 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.
8. Ministarstvo financija RH (2023.). *Financijski izvještaji JLP(R)S-a*. Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/lokalna-samouprava/financijski-izvjestaji-jlp-r-s/203> (11.04.2023.)
9. 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, Stud. centar za jav. upravu i jav. financije, str. 55-98.
10. Zakon o financiranju JLP(R)S-a, Narodne novine br. 127/17, 138/20, 151/22.
11. Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2021. godinu, Narodne novine br. 135/20, 69/21, 122/21.
12. Zakon o Gradu Zagrebu, Narodne novine br. 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20.

13. Zakon o koncesijama, Narodne novine br. 69/17, 107/20.
14. Zakon o lokalnim porezima, Narodne novine br. 115/16, 101/17, 114/22)
15. 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.
16. 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.
17. Zakon o porezu na promet nekretnina, Narodne novine br. 115/16, 106/18.
18. Zakon o proračunu, Narodne novine br. 144/21.

**PREPORUKE ZA UNAPRJEĐENJE PROCJENE UČINAKA  
PROPISA U HRVATSKOJ**

**RECOMMENDATIONS FOR THE IMPROVEMENT OF REGULATORY IMPACT  
ASSESSMENT IN CROATIA**

**Paula Šamanić, mag. iur.**

Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet

e-mail: [psamanic@pravri.uniri.hr](mailto:psamanic@pravri.uniri.hr)

**Sažetak**

Procjena učinaka propisa jedan je od ključnih instrumenata za postizanje kvalitetnijih pravnih propisa. Ovim instrumentom omogućuje se donošenje propisa čiji su učinci adresatima predvidljivi te se osigurava ostvarivanje ciljeva javne politike na najekonomičniji i najpovoljniji način za sve subjekte u društvu. U Hrvatskoj je postupak procjene učinaka propisa uređen Zakonom o procjeni učinaka propisa, a provode ga tijela državne uprave zadužena za izradu nacрта prijedloga propisa. Cilj je ovoga rada ocijeniti kvalitetu postupka procjene učinaka propisa u Hrvatskoj te raspraviti izazove i perspektive javne uprave u daljnjem napretku ovog važnog instrumenta. Sukladno tome, u radu se analizira svrhovitost, učinkovitost i dosljednost provođenja procjene učinaka propisa u Hrvatskoj. Istražuje se koriste li državni službenici ovaj instrument u punom potencijalu te je li institucionalni okvir procjene učinaka propisa u Hrvatskoj dostatan. Odgovara se na pitanje postoji li prostor za poboljšanje te se pružaju prijedlozi za daljnji razvoj procjene učinaka propisa. Takvim pristupom, autorica želi otkloniti percepciju javnosti da je procjena učinaka formalna, proceduralna i administrativna zadaća, ukazujući na važnost ovog instrumenta za unaprjeđenje kvalitete pravnih propisa, podizanje razine odgovornosti javne uprave te otvorenost i transparentnost postupka izrade i donošenja propisa, što u konačnici doprinosi i većoj pravnoj sigurnosti u društvu.

**Ključne riječi:** *kvaliteta propisa, procjena učinaka propisa, javna uprava, Hrvatska.*

**Abstract**

Regulatory impact assessment is one of the most important instruments for achieving the quality of regulations. With this instrument, it is possible to enact regulations whose effects are predictable for the addressees and which ensure the achievement of public policy objectives in the most economical and beneficial way for all subjects of society. In Croatia, the procedure of regulatory impact assessment is regulated by the Law on Regulatory Impact Assessment and is carried out by the state administrative bodies responsible for drafting regulations. The aim of this article is to assess the quality of regulatory impact assessment in Croatia and to discuss the challenges and perspectives of public administration in the further development of this important regulatory instrument. Accordingly, the article analyzes the adequacy, efficiency, and consistency of the implementation of regulatory impact assessment in Croatia. It examines whether public officials are making full use of this instrument and whether the institutional framework for regulatory impact assessment in Croatia is adequate. It answers the question of whether there is room for improvement and makes suggestions for the further development of regulatory impact assessment. With this approach, the author aims to eliminate the public

perception that regulatory impact assessment is a formal, procedural and administrative task, and points out the importance of this instrument for improving the quality of regulations, strengthening the sense of responsibility of the public administration and the openness and transparency of the process of drafting and adopting regulations, which ultimately contributes to greater legal certainty in society.

**Keywords:** *quality of regulations, regulatory impact assessment, public administration, Croatia.*

## 1. UVOD

Svaka suvremena država nastoji izgraditi kvalitetan pravni okvir, koji čine djelotvorni, učinkoviti i ekonomični pravni propisi. U pravnoj se literaturi djelotvornost, učinkovitost i ekonomičnost u pravilu uzimaju kao kriteriji za mjerenje materijalne kvalitete propisa. Naime, ističe se kako je propis djelotvoran ako se njegovom primjenom ostvaruje izvorna namjera donositelja, učinkovit je ako ga se pridržava velika većina adresata te je ekonomičan ako se njime postiže namjera donositelja na jeftiniji način, negoli kojom drugom mjerom (Đerđa, 2019:130-131 i Karpen, 2020:208).<sup>1</sup> S ciljem unaprjeđenja kvalitete propisa, odnosno donošenja djelotvornijih, učinkovitijih i ekonomičnijih propisa, pored ostalih mehanizama bolje regulacije,<sup>2</sup> države provode i procjenu učinaka propisa.<sup>3</sup> Procjena učinka propisa temeljni je regulatorni instrument koji služi za kvalitetnije i na informacijama utemeljeno odlučivanje, ali i ostvarenje zakonodavnih ciljeva te povećavanje pravne sigurnosti (Musa, 2015).

Procjeni učinaka propisa veća pozornost pridaje se od sredine 90-ih godina 20. stoljeća, u okviru regulatornih reformi u OECD-u.<sup>4</sup> Danas je primjena procjene učinaka propisa obvezatna u većini država članica ove organizacije, kao i u državama Europske unije. Štoviše, procjena učinaka propisa predstavlja ključan segment politike bolje regulacije (*better regulation*) u Europskoj uniji već više od dva desetljeća.<sup>5</sup> U hrvatski pravni sustav procjena učinaka propisa formalno je uvedena 2005. godine, međutim zbog nesustavnog pristupa izradi zakonodavstva, neodgovarajuće pravne regulacije u svim normativnim područjima, neefikasnih struktura i needuciranih kadrova, procjena učinaka propisa u praksi je zaživjela tek 2012. godine donošenjem Zakona o procjeni učinaka propisa (Musa, 2015).

---

<sup>1</sup> Više o djelotvornosti, učinkovitosti i ekonomičnosti pravnih propisa vidi u: Xanthaki, 2010, Mousmouti, 2012 i Meulen van der, 2013.

<sup>2</sup> Uz procjenu učinaka propisa, kao mehanizmi bolje regulacije najčešće se ističu upravno pojednostavljenje i javno savjetovanje.

<sup>3</sup> U stranoj literaturi procjena učinaka propisa u pravilu se naziva *ex ante* regulatorna procjena učinaka (eng. *ex ante regulatory impact assessment (ex ante RIA)*).

<sup>4</sup> OECD je 1995. godine donio Preporuku Vijeća za unaprjeđenje kvalitete državne regulacije (*Recommendation of the Council on improving the quality of government regulation*). Ovaj dokument predstavlja prvo međunarodno mjerilo za visokokvalitetno političko odlučivanje. Strukturiran je kao *checklist*, odnosno popis za provjeru, koji daje pregled glavnih koraka procjene učinaka propisa. Preporuka se i dalje široko primjenjuje u OECD-u, ali i u ostalim državama, u svrhu edukacije te za izradu smjernica o procjeni učinaka propisa (Naundorf i Radaelli, 2017). Vidi: OECD, 1995. Dokument je ažuriran donošenjem nove Preporuke Vijeća o regulatornoj politici i upravljanju (*Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*) 2012. godine (vidi: OECD, 2012).

<sup>5</sup> U Europskoj uniji procjena učinaka propisa uvodi se 2002. godine Komunikacijom Komisije o procjeni učinaka. Vidi: Communication from the Commission on Impact Assessment, COM/2002/0276 final, OJ, 5.6.2002.



Procjena učinaka propisa u pravilu podrazumijeva postupak koji se provodi prije ili tijekom izrade nacрта propisa, s ciljem analize posljedica koje bi propis mogao proizvesti. To podrazumijeva „identificiranje kako pozitivnih tako i negativnih posljedica propisa, njegovih popratnih učinaka, kao i skrivenih troškova koji mogu nastati propisivanjem“ (Banić, 2006:9). Međutim, stvarni učinci propisa u društvenoj stvarnosti mogu se saznati tek prilikom njegove primjene. Iz tog razloga, važno je provoditi i postupak naknadne procjene učinaka propisa, nakon što je propis stupio na snagu.<sup>6</sup> Naknadnom procjenom učinaka provjerava se u kojoj je mjeri propis postigao političke ciljeve, utvrđuje se je li bilo nepredviđenih ili neželjenih posljedica te konačno, razmatra se jesu li alternativni načini regulacije mogli biti bolji (OECD, 2020).

Cilj je ovoga rada ocijeniti kvalitetu procjene učinaka propisa u Hrvatskoj te raspraviti izazove i perspektive javne uprave u daljnjem napretku ovog važnog instrumenta. Sukladno tome, u radu se analizira svrhovitost, učinkovitost i dosljednost provođenja procjene učinaka propisa u Hrvatskoj. Istražuje se koriste li državni službenici ovaj instrument u punom potencijalu te je li institucionalni okvir procjene učinaka propisa dostatan. Odgovara se na pitanje postoji li prostor za poboljšanje te se pružaju prijedlozi za daljnji razvoj procjene učinaka propisa.

## 2. PROCJENA UČINAKA PROPISA U HRVATSKOM ZAKONODAVSTVU

U Hrvatskoj se postupak procjene učinaka propisa sustavno primjenjuje od 2012. godine, kada je stupio na snagu Zakon o procjeni učinaka propisa.<sup>7</sup> Od tada se poduzimaju razne mjere za unaprjeđenje ovog relativno novog regulatornog instrumenta. Primjerice, s ciljem jačanja analitičkih kapaciteta za provedbu procjene učinaka propisa, Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske proveo je *Twinning Light* projekt pod nazivom „Jačanje kapaciteta za provedbu Strategije procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine“.<sup>8</sup> Također, Ured je izradio smjernice za procjenu učinaka propisa, koje se redovito ažuriraju u skladu s dobrom praksom. One pružaju tehničke i metodološke upute državnim službenicima i donositeljima odluka u središnjim tijelima državne uprave prilikom izrade analize učinaka.<sup>9</sup> S ciljem poboljšanja postupka, 2017. godine stupio je na snagu novi Zakon o procjeni učinaka propisa, koji se primjenjuje i danas. Glavni razlog donošenja novog Zakona bio je pojednostaviti postupak procjene učinaka propisa i skratiti vrijeme njegove provedbe, kako bi se procjena učinaka propisa primijenila u donošenju većeg broja zakona.<sup>10</sup> Konačno, treba

---

<sup>6</sup> Za naknadnu procjenu učinaka propisa u stranoj literaturi najčešće se koristi naziv *ex post* evaluacija (eng. *ex post evaluation*).

<sup>7</sup> Zakonodavni okvir procjene učinaka propisa uspostavljen je tijekom provedbe *twinning* projekta „Razvoj sustava procjene učinaka propisa u Republici Hrvatskoj“, koji je trajao od 2007. do 2012. godine. Korisnik projekta bio je Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, a *twinning* partneri bili su Ministarstvo pravosuđa Republike Estonije i tvrtka NI-CO iz Sjeverne Irske. Tijekom ovog projekta ojačani su administrativni kapaciteti tijela državne uprave kroz seminare, radionice i pilot projekte.

<sup>8</sup> Primjerice, tijekom ovog projekta osmišljen je niz jednodnevnih radionica posvećenih analizi gospodarskih, socijalnih i ekoloških učinaka prilikom izrade propisa.

<sup>9</sup> Smjernice su dostupne na službenoj stranici Ureda za zakonodavstvo, <https://zakonodavstvo.gov.hr/procjena-ucinak-propisa/smjernice-za-procjenu-ucinak-propisa/427> (pristupljeno 10.4.2023.).

<sup>10</sup> Vidi IUS INFO, Novi Zakon o procjeni učinaka propisa, 2017., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/30157> (pristupljeno 24.4.2023.).

istaknuti kako Ured za zakonodavstvo u suradnji s Državnom školom za javnu upravu, kontinuirano provodi edukacije u području procjene učinaka propisa na kojima se državni službenici podučavaju o ključnim metodološkim koracima pripreme podataka i izrade obrazaca procjene učinaka propisa u zakonodavnom postupku.

Sukladno Zakonu o procjeni učinaka propisa, postupak procjene učinaka obuhvaća dvije faze: prethodnu procjenu učinaka propisa, koja je obvezatna za svaki prijedlog zakona te detaljnu procjenu učinaka propisa, koja se provodi samo u slučaju ako se utvrdi da prijedlog zakona ima značajnije učinke. Prethodna procjena provodi se znatno prije početka izrade nacrt zakona, još u fazi izrade plana zakonodavnih aktivnosti za narednu godinu. To je preliminarna analiza učinaka na temelju koje se utvrđuje je li potrebno provesti detaljnu procjenu učinaka propisa za određeni prijedlog zakona. Na taj se način omogućuje adekvatna procjena onih zakonskih prijedloga koji imaju značajnije učinke na društvo, a istovremeno se osigurava da troškovi provedbe procjene učinaka ne prelaze njezine koristi.

Zakon o procjeni učinaka propisa predviđa širok opseg učinaka koji se analiziraju. Tako se u okviru postupka procjene učinaka propisa analiziraju učinci na području gospodarstva, maloga gospodarstva, tržišta rada, socijalne skrbi i mirovinskoga sustava, zdravstva, zaštite okoliša, zaštite ljudskih prava te zaštite tržišnog natjecanja.<sup>11</sup> Uz to, ako se u prethodnoj procjeni pokaže potrebnim, provodi se test malog i srednjeg poduzetništva, kojim se procjenjuju regulatorni troškovi koje će novi propisi imati na malo i srednje poduzetništvo te se mjere administrativni troškovi propisa na gospodarstvo, primjenom posebne metodologije - *Standard Cost Model* metodologija. Također, Zakonom je osigurana transparentnost postupka procjene učinaka propisa. Naime, tijela državne uprave dužna su u postupku prethodne procjene i detaljne procjene učinaka propisa provesti savjetovanje s javnošću.<sup>12</sup> Nadalje, kako bi se osiguralo kvalitetno provođenje postupka procjene učinaka propisa, Ured za zakonodavstvo koordinira i nadzire cijeli postupak. Sukladno Zakonu, Ured za zakonodavstvo pregledava kvalitetu procjene učinaka propisa te ima mogućnost zatražiti doradu obrasca prethodne procjene, ako se ispostavi da je ona neadekvatno provedena. Uz to, Ured za zakonodavstvo nadležan je za obavljanje poslova stručnog osposobljavanja i usavršavanja u području procjene učinaka propisa.<sup>13</sup>

Konačno, važno je istaknuti da Zakon o procjeni učinaka propisa poznaje i postupak naknadne procjene učinaka, koji se provodi iznimno, samo za one zakone koji su iz opravdanih razloga izuzeti iz postupka procjene učinaka propisa.<sup>14</sup> Naknadna procjena provodi se najkasnije u roku dvije godine od dana stupanja na snagu zakona, a obveza njezina provođenja utvrđuje se u prijelaznim odredbama nacrt prijedloga zakona.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Čl. 2. st. 2. Zakona o procjeni učinaka propisa.

<sup>12</sup> Vidi čl. 11. st. 3. i čl. 13. st. 5. Zakona o procjeni učinaka propisa.

<sup>13</sup> Čl. 11. st. 5. i čl. 20. st. 2. Zakona o procjeni učinaka propisa.

<sup>14</sup> Zakon se može izuzeti iz postupka procjene učinaka propisa radi zaštite interesa Republike Hrvatske, žurnog otklanjanja prijeteće opasnosti od nastanka štete ili zaštite osobitog gospodarskog odnosno socijalnog interesa (čl. 17. st.1. Zakona o procjeni učinaka propisa).

<sup>15</sup> Čl. 17. st. 2. i 3. Zakona o procjeni učinaka propisa.

### 3. PROCJENA UČINAKA PROPISA U HRVATSKOJ PRAKSI

Hrvatska u usporedbi s ostalim članicama Europske unije, prema OECD-ovim indikatorima regulatorne politike i upravljanja, u pogledu postupka procjene učinaka propisa za prijedloge zakona, ostvaruje prilično dobre rezultate.<sup>16</sup> Naime, metodologija procjene učinaka propisa dobro je razrađena, postupak započinje relativno rano u okviru prethodne procjene te se razmatra širok opseg učinaka. Također, procjena učinaka propisa proporcionalna je značaju učinaka zakonskog prijedloga, postupak je transparentan te je uspostavljeno nadzorno tijelo koje koordinira i provjerava kvalitetu procjene učinaka propisa. Unatoč tome što su svi elementi prisutni u teoriji, praksa pokazuje kako je procjena učinaka propisa i dalje relativno nedovoljno razvijena te da ima mjesta napretku (OECD, 2019b). Naime, u praksi se postupak detaljne procjene učinaka propisa još uvijek neredovito provodi,<sup>17</sup> a za najveći dio planiranog zakonodavstva uopće nije predviđen. Uz to, većina službenika koji provode procjenu učinaka propisa drže ovaj postupak nečim što se formalno mora provesti, umjesto pomoćnim sredstvom u procesu izrade nacrtu zakona. Sukladno tome, procjena učinaka propisa najčešće podrazumijeva formalno ispunjavanje obrasca o iskazu procjene učinaka propisa, bez detaljnije analize i obrazloženja. Sve ovo nerijetko dovodi do propisa čijom se provedbom stvaraju neželjeni učinci te se ne ostvaruje njihova izvorna namjera.

Kao primjer propisa koji je provedbom proizveo neželjene učinke te nije ostvario izvornu namjeru donositelja, može se istaknuti Zakon o subvencioniranju stambenih kredita. Ovaj je Zakon stupio na snagu 2017. godine, a prilikom njegove izrade nije provedena procjena učinaka propisa. Vlada je ovim Zakonom imala namjeru pomoći u stambenom zbrinjavanju svojih građana, a sve s ciljem demografske obnove stanovništva i prekida rastućeg trenda iseljavanja (Slišković i suradnici, 2020). Međutim, provedene analize utjecaja subvencioniranih stambenih kredita na tržište nekretnina, pokazale su da je subvencioniranje stambenih kredita pridonijelo postojećem trendu rasta cijena stanova u Hrvatskoj. Subvencije na stambene kredite jednim su dijelom potaknule potražnju za stanovima, a rezultat subvencioniranja očituje se u statistički značajno višim traženim i postignutim cijenama stanova u razdobljima otvorenih natječaja ili neposredno prije. Ističe se kako su subvencije stambenih kredita dovele do rasta cijena stanova u prosjeku 10-11% (Slišković i suradnici, 2020). Zanimljivo je spomenuti i to da se cijena

<sup>16</sup> Vidi dijagrame 3.1. u OECD, 2019a i OECD, 2022.

<sup>17</sup> U razdoblju od 2013. do 2016. godine, broj provedeni postupaka procjene učinaka propisa kontinuirano je opadao, od 36% do 13% u odnosu na planirane zakone s postupkom procjene učinaka propisa. U razdoblju od 2017. do 2019. godine postotak provedbe procjene učinaka propisa porastao je u odnosu na prethodno razdoblje, iako je i dalje zabilježen kontinuiran pad broja provedenih postupaka. U 2017. godini procjena učinaka propisa provedena je za sve planirane zakone s postupkom procjene učinaka propisa, tj. iznosila je 100%. U 2018. godini postotak provedbe iznosio je 70,83%, dok je 2019. godine postupak procjene učinaka propisa proveden za ukupno 40% planiranih zakona. U 2020. godini ponovno je došlo do većeg pada u postotku provedbe, koji je iznosio samo 12%, iako treba uzeti u obzir da je te godine Hrvatska bila suočena s pandemijom COVID-19 i potresima, što je sigurno imalo utjecaja na ovako lošu provedbu. Zatim, u 2021. godini, došlo je do oporavka provedbe postupaka procjene učinaka propisa, koja je iznosila 35%. Konačno, 2022. godine provedba procjene učinaka propisa nije porasla, budući da je postotak provedbe iznosio tek 33%. Vidi Izvješće o provedbi godišnjeg Plana normativnih aktivnosti za 2017. godinu te izvješća o provedbi Plana zakonodavnih aktivnosti za razdoblje od 2018. do 2022. godine. Izvješća su dostupna na: <https://zakonodavstvo.gov.hr/godisnji-plan-normativnih-aktivnosti/229> (pristupljeno 10.4.2023.).

stanova povećala prvenstveno u bogatijim regijama u kojima je tržište stanova općenito aktivnije te gdje je stambena ponuda manje elastična (Kunovac i Žilić, 2021). Dakle, provedbom Zakona o subvencioniranju stambenih kredita, došlo je do neželjenih učinaka na tržište nekretnina te se u konačnici nije ostvarila izvorna namjera Vlade, a jedan od razloga tome je neprovođenje postupka procjene učinaka propisa.

#### **4. NEKI NEDOSTACI U POSTUPKU PROCJENE UČINAKA PROPISA U HRVATSKOJ I PREPORUKE ZA UNAPRJEĐENJE**

Neprovođenje postupka procjene učinaka propisa, kao i njegova loša provedba, može rezultirati negativnim učincima propisa, koji su se potencijalno mogli unaprijed predvidjeti i spriječiti. S ciljem bolje provedbe procjene učinaka propisa u Hrvatskoj i korištenja ovog instrumenta u punom potencijalu, u nastavku rada skrenut će se pozornost na neke nedostatke u postupku procjene učinaka propisa, koje treba unaprijediti te će se ponuditi potencijalna rješenja na temelju komparativne analize. Radi ograničenog opsega ovog rada, analizira se samo predmet postupka procjene učinaka propisa te prethodna i naknadna procjena.

##### **4.1. Predmet postupka procjene učinaka propisa**

Sukladno Zakonu o procjeni učinaka propisa, postupak procjene učinaka propisa primjenjuje se isključivo na zakone koje predlaže Vlada Republike Hrvatske.<sup>18</sup> S druge strane, za zakone koje predlažu zastupnici, klubovi zastupnika i radna tijela Hrvatskog sabora, ovaj postupak nije predviđen. Iako značajan dio zakona inicira Vlada, postupak procjene učinaka propisa u određenim slučajevima trebalo bi provoditi i za zakone koji potječu od drugih predlagatelja, budući da i oni mogu imati značajne učinke na društvo. Primjerice, u Nizozemskoj i Rumunjskoj postupak procjene učinaka propisa obvezatan je samo za zakone koje inicira vlada, međutim ako se ocijeni potrebnim, postupak se može provesti i za zakone koje iniciraju zastupnici u parlamentu (OECD, 2010 i Veress, 2020). S druge strane, Litva je jedna od rijetkih država Unije u kojoj se postupak procjene učinaka propisa zahtjeva za sve prijedloge zakona, neovisno o tome je li ih inicirala vlada ili parlament (Malinauskaitė i Pasvenskienė, 2020).

Nadalje, treba skrenuti pozornost da se u Hrvatskoj postupak procjene učinaka propisa u pravilu ne primjenjuje na podzakonske propise, iako oni čine najveći dio pravnog sustava. Naime, sam Zakon o procjeni učinaka propisa propušta podzakonske propise uključiti u predmet procjene učinaka propisa.<sup>19</sup> Ipak, može se primijetiti da Zakon u jednom članku predviđa mogućnost iznimne provedbe procjene učinaka i za provedbene propise, koji su na snazi ili u fazi izradi, međutim ova se mogućnost u praksi gotovo i ne koristi.<sup>20</sup> Štoviše, sukladno OECD-ovim indikatorima regulatorne politike i upravljanja, Hrvatska znatno zaostaje u provedbi postupka procjene učinaka podzakonskih propisa u odnosu na ostale države članice Europske unije.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Čl. 5. Zakona o procjeni učinaka propisa.

<sup>19</sup> Zakon o procjeni učinaka propisa u čl. 2. st. 1. definira postupak procjene učinaka propisa kao postupak pripreme i izrade nacrtu prijedloga zakona kroz analizu izravnih učinaka, s ciljem odabira optimalnog zakonskog rješenja ili za poduzimanje drugih aktivnosti i mjera.

<sup>20</sup> Vidi čl. 18. st. 1. i 2. Zakona o procjeni učinaka propisa.

<sup>21</sup> Vidi dijagram 3.2. u OECD, 2022.

Primjerice, države koje redovito provode postupak procjene učinaka podzakonskih propisa su Austrija, Njemačka i Češka, dok u Nizozemskoj postupak procjene podzakonskih propisa nije obvezatan, ali se može provesti, ako se pokaže potrebnim (OECD, 2022 i OECD, 2010). Važno je naglasiti da bez obzira što su podzakonski propisi uglavnom tehničke prirode, oni su ključni za provedbu zakona i mogu činiti značajno regulatorno opterećenje za građane i poduzeća. Iz tog razloga, bilo bi korisno i u Hrvatskoj provoditi postupak procjene učinaka podzakonskih propisa, koji imaju značajniji utjecaj na društvo (OECD, 2019a).

#### **4.2. Prethodna procjena – utvrđivanje potrebe za provođenjem postupka detaljne procjene učinaka propisa i razmatranje alternativnih načina regulacije**

Prethodna procjena dio je postupka sveobuhvatne procjene učinaka propisa temeljem koje se određuje trebaju li se učinci prijedloga propisa detaljnije analizirati. U Hrvatskoj se postupak detaljne procjene učinaka propisa najčešće ne provodi. Naime, u razdoblju od 2017. do 2022. godine, potreba za provođenjem detaljne procjene učinaka propisa utvrđena je za manje od 20% zakona iz godišnjeg plana.<sup>22</sup> Često su nedostatak vremena, ali i analitičkih resursa glavni razlog površne analize u okviru prethodne procjene, zbog čega se detaljna procjena učinaka može propustiti i pri donošenju nekih značajnijih zakona. Važno je istaknuti kako prethodna procjena ne bi smjela biti razlogom za propuštanje provedbe detaljne procjene učinaka propisa, već je njezina svrha isključivo prilagoditi opseg i resurse procjene učinaka propisa, s obzirom na značaj prijedloga zakona.

Nadalje, u okviru prethodne procjene, u pravilu se ne uzimaju u obzir nenormativna rješenja, odnosno alternativni načini regulacije za postizanje političkih ciljeva. Često se poseže za donošenjem novih propisa kada je potrebno riješiti određeni društveni problem, prije nego što se temeljito razmotre i druga regulacijska sredstva za postizanje ciljeva politike. Naime, u tijelima državne uprave tijekom prethodne procjene razmatraju se alternativni načini regulacije samo kako bi se ispunio obrazac prethodne procjene, odnosno nakon što je već donesena odluka o zakonskom rješenju (OECD, 2019b). Međutim, takav pristup doprinosi problemu prekomjerne regulacije i uvećanju normativnog okvira, zbog čega je često otežano pronalaženje odgovarajućih pravnih odredbi te njihovo tumačenje i primjena u konkretnim slučajevima ne samo laicima, već i pravnicima (Đerđa, 2019). Stoga, važno je uz normativno rješenje, analizirati i druge oblike regulacije, kako bi se odlučilo za pristup koji će društvu donijeti najveću korist. Neki od alternativnih načina regulacije su samoregulacija i koregulacija, poticajni i ekonomski instrumenti (pr. fiskalne mjere) te informacijski pristup (pr. informativne i obrazovne kampanje). Naime, ciljevi politike često se mogu postići i ovim alternativnim oblicima regulacije, ali uz moguće niže troškove i povoljnije učinke za društvo (Hepburn, 2006). Iz tog razloga, neke države posebnu pozornost posvećuju procjeni alternativnih načina regulacije. Primjerice, njemački Zajednički poslovnik saveznih ministarstava propisuje da se u obrazloženju nacрта propisa mora, između ostalog, objasniti jesu li mogući alternativni načini

<sup>22</sup> Vidi Izvješće o provedbi godišnjeg Plana normativnih aktivnosti za 2017. godinu te izvješća o provedbi Plana zakonodavnih aktivnosti za razdoblje od 2018. do 2022. godine.

regulacije u konkretnoj situaciji te obrazložiti zašto se nije odlučilo za taj pristup.<sup>23</sup> Također, u nizozemskim Smjernicama za zakonodavstvo sadržana je uputa da se prilikom odlučivanja o regulacijskim sredstvima za postizanje političkog cilja, u najvećoj mogućoj mjeri treba voditi računa o samoregulacijskoj sposobnosti društva.<sup>24</sup>

### 4.3. Važnost provođenja postupka naknadne procjene učinaka propisa

Iako je procjena učinaka propisa, koja se provodi prije ili tijekom njegove izrade, važan instrument za postizanje kvalitete propisa, ne mogu se sve posljedice sa sigurnošću unaprijed predvidjeti. Učinci propisa mogu se pogrešno procijeniti ili se mogu izmijeniti društvene okolnosti uslijed kojih propis više ne ostvaruje željene ciljeve. Iz tog razloga važno je provoditi naknadnu procjenu učinaka propisa, kojom se analizira je li propis ostvario namjeru koja se njegovom provedbom željela postići. U okviru naknadne procjene pokušavaju se identificirati promjene koje su se dogodile, odnosno u kojoj su mjeri bile potaknute donošenjem propisa ili drugim razlozima, kako su one utjecale na cjelokupno okruženje, smatra li se to poboljšanjem ili pogoršanjem situacije te koje su glavne skupine adresata bile njima pogođene (Mousmouti, 2012).

Naknadna procjena učinaka propisa još uvijek nije u dovoljnoj mjeri razvijena među državama članicama Unije. Ipak, na temelju posljednjeg izvješća OECD-a o rezultatima regulatorne politike (OECD 2022), može se izdvojiti nekoliko država koje su posljednjih godina uspostavile dobar metodološki i institucionalni okvir za njezinu provedbu. Primjerice, u Italiji se postupak naknadne procjene redovito provodi za određene zakone i podzakonske propise te obuhvaća širok raspon područja politike. Naknadna procjena počinje se planirati još prilikom izrade propisa, a na službenim stranicama resornih ministarstava objavljuje se dvogodišnji plan propisa za koje će se provesti postupak naknadne procjene. Uz to, Nacionalna škola za upravu provodi tečaj za službenike uključene u naknadnu procjenu učinaka propisa, s ciljem njihovog stručnog osposobljavanja i usavršavanja (OECD, 2022). Uz Italiju, države koje redovito provode postupak naknadne procjene za zakone i podzakonske propise su Austrija i Njemačka. One u okviru ovog postupka utvrđuju jesu li temeljni ciljevi politike postignuti, uspoređuju stvarne i predviđene učinke te identificiraju troškove i koristi, kao i neželjene posljedice propisa (OECD, 2022). Naposljetku, treba istaknuti i Nizozemsku u kojoj naknadna procjena nije obvezatna, međutim općenito se smatra razumnim preispitati primjenu propisa u praksi. Naime, kada je prijedlog zakona predmet intenzivne političke rasprave, članovi nizozemskog parlamenta mogu obvezati resorno ministarstvo da analizira učinke propisa tijekom njegove provedbe (Beenakker i Zijlstra, 2020).

U Hrvatskoj još uvijek nedostaje dobar metodološki okvir za provedbu postupka naknadne procjene učinaka propisa. Ovaj se postupak provodi iznimno, samo za one zakone koji su bili izuzeti iz procjene učinaka propisa. S druge strane, za sve ostale zakone i podzakonske propise naknadna procjena se ne provodi. Kako bi se osiguralo da propisi ostvaruju zadane ciljeve u

---

<sup>23</sup> Vidi paragraf 43 Zajedničkog poslovnika saveznih ministarstava (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*). U aneksu br. 5 Zajedničkog poslovnika sadržan je upitnik koji može pomoći u razmatranju alternativnih načina regulacije.

<sup>24</sup> Vidi nizozemske Smjernice za zakonodavstvo (*Aanwijzingen voor de regelgeving*).

društvenoj stvarnosti, Hrvatska bi trebala sustavno provoditi postupak naknadne procjene za sve zakone, ali i podzakonske propise, koji imaju značajnije učinke na društvo. Naime, tijela državne uprave trebaju pažljivo pratiti propise sa značajnijim učincima na građane ili poslovanje, kako bi se osiguralo da propisi ostvaruju ciljeve radi kojih su i doneseni (OECD, 2019b). Bilo bi poželjno da u fazi izrade propisa, nakon što je proveden postupak procjene njihovih učinaka, tijela državne uprave donesu plan za provođenje naknadne procjene onih propisa, koji potencijalno mogu imati značajnije učinke na društvo.

## **5. ZAKLJUČAK**

Republika Hrvatska posljednjih godina ulaže velike napore za unaprjeđenje procjene učinaka propisa, što potvrđuje i posljednje izvješće OECD-a o rezultatima regulatorne politike. Međutim, u praksi se postupak procjene učinaka propisa još uvijek neredovito provodi te obuhvaća tek manji dio prijedloga plana zakonodavnih aktivnosti. Uz to, postupak procjene učinaka propisa predviđen je samo za zakone koje predlaže Vlada, dok su zakoni koje predlažu zastupnici, klubovi zastupnika i radna tijela Sabora izuzeti iz postupka. Također, procjena učinaka propisa ne provodi se za podzakonske propise, iako oni čine najveći dio pravnog sustava Republike Hrvatske. Stoga, preporuka je omogućiti primjenu postupka procjene učinaka propisa na sve zakone, bez obzira od koga dolazi inicijativa, kao i na određene podzakonske propise, budući da i oni mogu imati značajne učinke na društvo te mogu predstavljati regulatorno opterećenje za građane i poduzeća. Nadalje, nedostatak vremena, ali i analitičkih kapaciteta u tijelima državne uprave često rezultira nedosljednom provedbom prethodne procjene, zbog čega se detaljna procjena učinaka ponekad izostavlja za neke značajnije prijedloge zakona. Istodobno, u okviru prethodne procjene ne razmatraju se alternativni načini regulacije, već se isključivo analiziraju učinci prijedloga zakona. Politički ciljevi ponekad se mogu postići i alternativnim načinima regulacije, uz niže troškove i povoljnije učinke za društvo. Stoga, preporuka je da se prethodnoj procjeni posveti veća pozornost i detaljnija analiza, razmatrajući i druga regulacijska sredstva za postizanje ciljeva politike, kako bi se odlučilo za pristup koji će donijeti najveću korist društvu. Konačno, u Hrvatskoj se u pravilu ne provodi naknadna procjena učinaka propisa, kojom se provjeravaju učinci do kojih je propis doveo u društvenoj stvarnosti. Kako bi se osiguralo da propisi ostvaruju zadane ciljeve u društvenoj stvarnosti, preporuka je provoditi naknadnu procjenu učinaka propisa za sve zakone i podzakonske propise koji imaju značajnije učinke na društvo, za što je nužno izraditi dobar metodološki okvir.

U daljnjem razvoju procjene učinaka propisa u Hrvatskoj, uključujući i naknadnu procjenu, glavni izazov još uvijek predstavlja nedostatak analitičkih resursa i vještina u tijelima državne uprave. Stoga je ključno nastaviti kontinuirano ulagati u izobrazbu službenika u tijelima državne uprave koji provode postupak procjene učinaka propisa. Službenici moraju jasno razumjeti metodologiju i postupak prikupljanja podataka, kao i ulogu koju postupak procjene učinaka ima u ostvarivanju kvalitete propisa. Također, nužno je osigurati da Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, kao tijelo koje ima ključnu ulogu u razvoju i unaprjeđenju procjene učinaka propisa, raspolaže potrebnim analitičkim resursima za pružanje učinkovite podrške visokokvalitetnoj procjeni učinaka. Jedino se na taj način može unaprijediti postupak procjene učinaka propisa u Hrvatskoj, ali i podići svijest o važnosti ovog instrumenta.

## LITERATURA

1. Banić, S. (2006), „Procjena učinka kao sredstvo poboljšanja kvalitete propisa i boljeg upravljanja“, Hrvatska javna uprava, br. 4, vol. 6, str. 7-18.
2. Beenakker E. and E Zijlstra S. (2020), Legislation in the Netherlands, in: Karpen U. and Xanthaki H. (eds.), Legislation in Europe: A Country by Country Guide, Oxford, Hart Publishing, pp. 337-351.
3. Communication from the Commission on Impact Assessment, COM/2002/0276 final, OJ, 5.6.2002.
4. Đerđa, D. (2019), „Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj: ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1, vol. 40, str. 113-143.
5. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/ggo.pdf;jsessionid=B917E91E2D6971AD2371B7B59C21B41A.2\\_cid350?\\_\\_blob=publicationFile&v=12](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/ggo.pdf;jsessionid=B917E91E2D6971AD2371B7B59C21B41A.2_cid350?__blob=publicationFile&v=12) (13.4.2023.)
6. Hepburn G. (2006), Alternatives to Traditional Regulation, Paris, OECD Regulatory Policy Division, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf/> (22.3.2023.)
7. IUS INFO (2017), Novi Zakon o procjeni učinaka propisa, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/30157> (13.4.2023.)
8. Karpen U. (2020), Legislation in Germany, in: Karpen U. and Xanthaki H. (eds.), Legislation in Europe: A Country by Country Guide, Oxford, Hart Publishing, pp. 199-211.
9. Kunovac D. i Žilić I. (2021), Dome, slatki dome: učinak subvencioniranja stambenih kredita na tržište nekretnina u Hrvatskoj, Zagreb, Hrvatska narodna banka, <https://www.hnb.hr/documents/20182/3596318/i-063.pdf/ded4cb18-cdb3-84d4-fbb8-2b40520d49e8> (10.4.2023.)
10. Malinauskaitė J. and Pasvenskienė A. (2020), Legislation in Lithuania, in: Karpen U. and Xanthaki H. (eds.), Legislation in Europe: A Country by Country Guide, Oxford, Hart Publishing, pp. 299-312.
11. Meulen van der, D. H. (2013), „The use of impact assessments and the quality of legislation“, Theory and Practice of Legislation, No. 2, Vol. 1, pp. 305-325.
12. Mousmouti M. (2012), „Operationalising quality of legislation through the effectiveness test“, Legisprudence, No. 2, Vol. 6, pp. 191-205.
13. Ministerie van Justitie en Veiligheid, Aanwijzingen voor de regelgeving, (Bijgewerkt tot en met de 10e wijziging, Stcrt. 2017, 69426), [https://www.kcbr.nl/sites/default/files/aanwijzingen\\_na\\_10e\\_wijziging.pdf](https://www.kcbr.nl/sites/default/files/aanwijzingen_na_10e_wijziging.pdf) (24.3.2023.)
14. Musa, A. (2015), „Prilagodba procesa izrade propisa europskim integracijama: novine i izazovi“, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, br. 1, vol. 6, str. 3-40.
15. Naundorf, S. and Radaelli, C. M. (2017), Regulatory Evaluation Ex Ante and Ex Post: Best Practice, Guidance and Methods, in: Karpen, U. and Xanthaki, H. (eds.), Legislation in Europe: A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners, Oxford; Portland, Hart Publishing, pp. 187-211.



16. OECD (1995), Recommendation of the Council on improving the quality of government regulation, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0278> (24.3.2023.)
17. OECD (2010), Better Regulation in Europe: Netherlands, Paris, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineuropenetherlands.htm> (24.3.2023.)
18. OECD (2012), Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, Paris, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm> (13.4.2023.)
19. OECD (2019a), Better Regulation Practices across the European Union, Paris, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en> (20.3.2023.)
20. OECD (2019b), Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key, OECD Reviews of Regulatory Reform, Paris, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/b1c44413-en> (13.4.2023.)
21. OECD (2020), Reviewing the Stock of Regulation, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, Paris, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/1a8f33bc-en> (20.3.2023.)
22. OECD (2022), Better Regulation Practices across the European Union, Paris, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/6e4b095d-en> (20.3.2023.)
23. Slišković T., Solenički M. i Marija B. (2020), „Godina Šokova – Procjena učinaka na cijene stanova u Hrvatskoj“, Ekonomska misao i praksa, br. 2, vol. 30, str. 393-416.
24. Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, Izvješće o provedbi godišnjeg Plana normativnih aktivnosti za 2017. godinu, <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//190508%20UZVRH%20Izvjesce%20GPNA2017%206.2%20web.pdf> (11.4.2023.)
25. Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, Izvješće o provedbi Plana zakonodavnih aktivnosti za 2018. godinu, <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//190509%20UZ%20Izvjesce%20PZA%20VRH%202018%20final%20za%20web.pdf> (11.4.2023.)
26. Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, Izvješće o provedbi Plana zakonodavnih aktivnosti za 2019. godinu, <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Izvjesce%20o%20provedbi%20PZA%20za%202019.pdf> (11.4.2023.)
27. Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, Izvješće o provedbi Plana zakonodavnih aktivnosti za 2020. godinu, <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//210928%20Izvjesce%20PZA%20VRH%202020%20final.pdf> (11.4.2023.)
28. Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, Izvješće o provedbi Plana zakonodavnih aktivnosti za 2021. godinu, <https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Izvjesce%20o%20provedbi%20PZA%202021%20final.pdf> (11.4.2023.)
29. Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, Izvješće o provedbi Plana zakonodavnih aktivnosti za 2022. godinu,

<https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Izvjesce%20o%20provedbi%20PZA%202022.pdf> (11.4.2023.)

30. Veress E., Legislation in Romania, in: Karpen U. and Xanthaki H. (eds.), *Legislation in Europe: A Country by Country Guide*, Oxford, Hart Publishing, pp. 399-414.
31. Xanthaki H. (2010), „Drafting Manuals and Quality in Legislation: Positive Contribution towards Certainty in the Law or Impediment to the Necessity for Dynamism of Rules?“, *Legisprudence*, No. 2, Vol. 4, pp. 111-128.
32. Zakon o procjeni učinaka propisa, Narodne novine, br. 44/2017
33. Zakon o subvencioniranju stambenih kredita, Narodne novine, br. 65/2017, 61/2018, 66/2019, 146/2020

**NUŽNOST ORGANIZACIJSKIH PROMJENA U UPRAVI BOSNE I  
HERCEGOVINE I NJIHOV UTICAJ NA PROFESIONALIZAM  
JAVNIH SLUŽBENIKA**

**THE NECESSITY OF ORGANIZATIONAL CHANGES IN THE ADMINISTRATION  
OF BOSNIA AND HERZEGOVINA AND THEIR IMPACT ON THE  
PROFESSIONALISM OF PUBLIC SERVANTS**

**doc. dr. sc. Edina Šehrić**

Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

e-mail: [edina.sehric@untz.ba](mailto:edina.sehric@untz.ba)

**Admir Selesković, MA prava**

pomoćnik generalnog sekretara Univerziteta u Tuzli

e-mail: [admir.seleskovic@untz.ba](mailto:admir.seleskovic@untz.ba)

**Sažetak**

Rad se bavi pitanjem nužnosti organizacijskih promjena u strukturi javne uprave u Bosni i Hercegovini i njihovom uticaju na profesionalizam javnih službenika. Glavna teorijska postavka polazi od toga da su organizacijske promjene osnov učinkovitosti i dobrog upravljanja kao središnjim elementima modernizacije i prilagodbe bosanskohercegovačke uprave europskim standardima. Ona dobija na značaju ukoliko se zna da u uslovima kompleksnosti i raznovrsnosti organizacijskih oblika u javnoj upravi Bosne i Hercegovine može doći do ozbiljnog narušavanja sposobnosti države da ostvaruje svoje osnovne funkcije i služi javnom interesu. U radu se ukazuje na dvije oprečne tendencije – jedna, koja nastoji zadržati „stabilnost“ i status quo u strukturi uprave, kao glavne kočnice promjena i druga, koja teži ka podsticanju organizacijskih promjena koje su, bez sumnje, sastavni dio života i uslov opstanka svake organizacije u savremenim, promjenjivim okolnostima. S obzirom da su ljudi u upravi njen osnovni supstrat i nosioci svih promjena, u radu će se ukazati i na implikacije koje te promjene mogu imati na zaposlenike, odnosno profesionalizam javnih službenika u upravnoj organizaciji.

**Ključne riječi:** *organizacija, javna uprava, organizacijske promjene, profesionalizacija.*

**Abstract**

The subject of this paper is the analysis of the necessity of organizational changes in the structure of public administration in Bosnia and Herzegovina and their influence on the professionalism of public servants. The main theoretical premise starts from the fact that organizational changes are the basis of efficiency and good management as the central elements of modernization and adaption of the Bosnian administration to European standards. It gains significance if it is known that in conditions of complexity and variety of organizational forms in the public administration of Bosnia and Herzegovina, there may be a serious disruption of the state's ability to fulfill its basic functions and serve the public interests. The paper points to two conflicting tendencies – one, which strives to maintain “stability” and the status quo in the structure of the administration, as the main brake of change, and the other, which tends to

encourage organizational changes, which are, without a doubt, an integral part of life and a condition for the survival of every organization in this contemporary, constantly changing circumstances. Given that the people in the administration are its basic substrate and bearers of all changes, the paper will also point out the implications that these changes can have on employees, that is, the professionalism of public servants in the administrative organization.

**Keywords:** *organization, public administration, organizational changes, professionalization.*

## 1. UVOD

Predmet istraživanja u ovom radu su organizacijske promjene u strukturi javne uprave u Bosni i Hercegovini i njihov uticaj na profesionalizam javnih službenika. Glavni motiv za pisanje rada je uvjerenje o nedostatku cjelovite obrade ove problematike u suvremenoj bosanskohercegovačkoj upravnoj teoriji. Iz tog razloga se nastoji dati dublja eksplikacija organizacijskog aspekta javne uprave u Bosni i Hercegovini, te ukazati na nužnost organizacijskih promjena njezine strukture. Kao glavni nositelj monogobrojnih društvenih zadataka javna uprava mora težiti unapređenju svojih funkcija i jačanju kapaciteta za kreiranje i provedbu politika kako bi odgovorila zahtjevima suvremenog društveno-političkog, ekonomskog, socijalnog i svakog drugog razvoja. Pored toga, krajnji cilj organizacijskih promjena usmjeren je na povećanje efikasnosti i treba doprinijeti ostvarenju osnovne funkcije države i njene uprave, a to je pružanje javnih usluga i služenje javnom interesu. Bez toga može doći do ozbiljnog narušavanja sposobnosti države da definira ukupni upravno-pravni okvir za izvršavanje funkcija javne vlasti i ostvari svoju ulogu regulatora u projektima s jasnom funkcijom javnih usluga (npr. koncesije).

U radu se prije svega analiziraju teorijske postavke o organizaciji i njenim elementima, a zatim se daje prikaz osnovnih obilježja organizacijskih promjena u javnoj upravi, te se razmatraju različiti pristupi organizacijskim promjenama. Organizacijske promjene su ujedno središnji element modernizacije i prilagodbe bosanskohercegovačke javne uprave europskim standardima. Međutim, u uslovima kompleksnosti, fragmentiranosti i nejasnih linija odgovornosti javnih institucija u Bosni i Hercegovini, bilo kakva naznaka organizacijskih promjena nailazi na snažan otpor i težnju da se u sistemu javne, a pogotovo državne uprave, zadrži „stabilnost“, odnosno *status quo*.

Izučavanje uprave s organizacijskog aspekta i njen preobražaj iz aparata vlasti u regulator društvenih procesa u dinamičnim uvjetima suvremenog života nije nimalo lagan zadatak. On zahtijeva, prije svega, analizu ustavnog modela javne uprave koji je prihvaćen u datoj zemlji, kao i izučavanje upravne tradicije i kulture. Kada je u pitanju Bosna i Hercegovina, promjenama u ustavnom i pravnom sistemu devedesetih godina došlo je do temeljne promjene u položaju i ulozi uprave, kao i u vrstama i oblicima organa uprave.

Pored odabira odgovarajućeg organizacijskog oblika javne uprave i potrebe za stalnim prilagodbama zahtjevima okoline, važan faktor efikasnosti u funkcioniranju javne uprave su ljudi, tj. javni/državni službenici. Bez njihovih znanja, sposobnosti i vještina ni jedna organizacija ne bi mogla ostvariti svoju društvenu funkciju. Kao njen osnovni supstrat, obrazovani, stručni i motivisani zaposlenici su glavni nosioci promjena u upravi. Zato je nužno

ukazati i na sve moguće implikacije koje pojedini oblici organizacijskih promjena mogu imati na profesionalizam službenika u upravnoj organizaciji.

## 2. POJAM ORGANIZACIJE I UPRAVNE ORGANIZACIJE

U izučavanju organizacijskih promjena u javnoj upravi neophodno je početi od temeljnih pojmova na kojima se zasniva upravni sistem jedne zemlje. Jedan od tih pojmova je i pojam organizacije. U suvremenom smislu, organizacije su subjekti koji obavljaju raznovrsne i mnogobrojne funkcije u društvu. S obzirom na njihov karakter i značaj može se reći da je suvremeno društvo ustvari društvo organizacija, a suvremeno doba – organizacijsko doba. Značaj organizacije kao složenog sistema ljudske suradnje vuče svoje korijene još iz perioda prve industrijske revolucije kada se usljed postepene mehanizacije radnog procesa mijenja i način na koji ljudi zajednički rade. Tako se organizacija, danas, može definirati kao proces diobe rada i istovremenog sistemskog povezivanja radnih operacija podijeljenih između različitih ljudi opremljenih materijalnim sredstvima radi obavljanja određenog zadatka (Pusić, 2002:166). Iz navedene definicije pojma organizacije jasno proizlazi da organizacija predstavlja dinamično jedinstvo suprotnih elemenata – diobe i povezivanja koji predstavljaju osnovne pojavne oblike organizacije kao procesa. Organizacija se može definirati i kao skup materijalnih i ljudskih faktora koje teže ostvarenju određenog cilja (Bakota, Romić, 2013:19). U teoriji postoji mnogo različitih definicija pojma *organizacija*, ali se sve one razvrstavaju prema dva smjera vlastitog razvoja, i to historijskom smjeru i smjeru različitih naučnih disciplina. Prvi, historijski smjer razvoja, predstavlja razvoj po vremenskoj dimenziji i obuhvata dva različita pristupa. Prvi pristup kretao se od jednostavnih prema složenim pojmovima. U tom smislu, organizirati znači izgrađivati dvostruku strukturu, materijalnu i ljudsku (Fayol, 1948: 5-6). Dalje, organizacija se posmatra kao proces povezivanja rada pojedinca i skupina sa sredstvima za njegovo izvršenje. John M. Gaus (1936: 66-67) određuje organizaciju kao raspored osoblja da bi se osiguralo postizanje nekog prihvaćenog cilja dodjeljivanjem funkcija i odgovornosti. Gaus piše da „organizacija predstavlja dovođenje u međusobnu vezu napora i sposobnosti pojedinaca i skupina koji rade na zajedničkom zadatku, i to na taj način da bi se osigurao željeni rezultat s najmanje trvenja i najvećim mogućim zadovoljstvom onih za koje se posao obavlja i onih koji ga obavljaju“. Drugi pristup shvatanja organizacije u historijskom kontekstu obuhvatao je kretanje od većeg prema manjem naglasku na vlasti i prinudi. Na oblikovanje ovog pristupa uticaj je imalo i opće smanjenje uloge prinude u upravi, koju kao sredstvo povezivanja u organizaciji sve više mijenja koordinacija. Ovaj pristup shvatanja organizacije najbolje objašnjava definicija koju je dao Ordway Tead, a prema kojoj „organizacija predstavlja povezivanje potrebnih ljudi, opreme, sredstava i pomagala, materijala i alata sakupljenih i na sistemski i djelotvoran način koordiniranih radi postizanja nekog poželjnog i određenog cilja.“ (Tead, 1951: 101). Drugi smjer razvoja organizacije odnosi se na definiranje tog pojma s aspekta različitih naučnih disciplina. Tako se sa pravnog aspekta organizacija određuje kao skup dužnosti, ovlasti i odgovornosti u pravnom sistemu. Sa sociološkog aspekta organizacija je vrsta društvene skupine. Za psihologe organizacija je ideja, predodžba, a ne stvar. U ekonomskom smislu organizacija je skup načela „koja rukovode racionalnim životom poduzeća i daju pravila za iskorištavanje, pod najboljim uslovima kapitala i rada koji se vrši“ (Vajner, 1955: 199).

Međutim, za potrebe ovog rada od izuzetnog je značaja opći pojam organizacije koristiti kao podlogu za određenje pojma upravne organizacije kao posebne društvene organizacije preko koje ljudi ostvaruju svoje interese. Upravnu organizaciju, tako, možemo definirati kao posebnu vrstu organizacije koju država obrazuje za vršenje stručnih i s njima povezanih upravnih poslova (Bačanin, 2011: 128). To nisu „obične“ organizacije jer njihova djelatnost obuhvata i mogućnost autoritativnog istupanja, te korištenje upravnih javnih ovlaštenja. S druge strane, one se od ostalih organizacija razlikuju i prema načinu osnivanja, unutrašnjoj organizaciji, personalnom sastavu, financiranju, kao i pitanju odgovornosti. Ali ako bi smo tražili jednu specifičnost koja upravne organizacije odvaja od drugih organizacija u društvu, onda bi to bili ciljevi upravnih organizacija koji su usko vezani za ciljeve države i neprekidno se mijenjaju. Bilo da se radi o osiguranju opstanka države, reguliranju društvenih odnosa ili osiguranju klasne dominacije, potrebe društva se stalno mijenjaju, te se i djelovanje države i njene uprave u različitim periodima razvoja ljudskog društva kretalo u različitim pravcima, a najprije, u pravcu detektovanja i zadovoljavanja društvenih potreba. Pored ciljeva, posebnosti upravnih organizacija ogledaju se u društvenom karakteru njihovih poslova, trajnoj podjeli dužnosti i ovlasti, te profesionalnim službenicima koji poslove u upravnoj organizaciji obavljaju kao svoje stalno i redovno zanimanje.

U izučavanju problematike uprave, njenog funkcioniranja i organizacije, nužno je odrediti i značenje uprave kao kompleksnog i višeslojnog sistema institucija, koji se ispoljava kao vršenje specifičnih upravnih aktivnosti. U organizacionom smislu, to je ogromna struktura koju čini veliki broj raznovrsnih organa i tijela precizno reguliranih pozitivnim pravom svake zemlje. Naime, uprava je državna funkcija koja služi za izvršavanje zakona i drugih propisa i ostvarivanje ciljeva i zadataka države u određenom historijskom razvoju (Dimitrijević, 2008: 103). Zbog toga je organizacija uprave, odnosno uspostava odgovarajućih organizacijskih oblika koji će odgovarati suvremenom društvu, veoma važno pitanje. Njime su se bavili brojni teoretičari i praktičari koji su dolazili u dodir s upravom. Svima njima je zajedničko da današnji razvoj države i društva, težnju ka demokratizaciji, socio-ekonomska kretanja, kao i razvoj tehnologije smatraju glavnim uzročnicima raznovrsnih problema u organizaciji uprave, tj. uspostavi odgovarajuće upravne strukture. To posebno dolazi do izražaja u tranzicijskim zemljama kakva je i Bosna i Hercegovina gdje se uprava još uvijek posmatra kao kruti birokratski aparat nemoćan da odgovori suvremenim tendencijama reformiranja upravnog sistema.

### **3. ORGANIZACIJA UPRAVE – POJAM I ZNAČAJ**

Suvremena organizacija ima složenu strukturu, višestruke funkcije i obuhvata različite oblike koordiniranja i povezivanja u procesu rada. S tim u vezi, i uprava kao poseban sistem organizacijskih cjelina obuhvata složene i heterogene upravne funkcije, a njena organizacija se određuje kao sistem organa i njihovih odnosa, radi obavljanja određenih pravom propisanih poslova i ispunjenja zadataka i ciljeva (Dimitrijević, 2008: 108). Obim, karakter i priroda tih poslova i zadataka zahtijeva odgovarajuću (optimalnu) organizaciju koja će omogućiti efikasnije obavljanje upravne djelatnosti. Organizacija i djelatnost, odnosno funkcioniranje uprave su dvije strane iste pojave, podjednako važne i međusobno uslovljene. Međutim, organizacija uprave, odnosno njena formalna struktura je promjenjiva kategorija. Tako, sve

promjene u sistemu državnog uređenja uvjetuju i promjene u položaju, ulozi i zadacima uprave, njenim poslovima i ciljevima. Jedna od najčešćih tendencija u razvoju upravnog sistema je tendencija stalnog reformiranja, kako izvana tako i iznutra. S tim u vezi, zavisno od dinamike promjena u ustavno-političkom sistemu dolazi i do promjene broja i naziva ministarstava, njihovog spajanja ili razdvajanja, ali i promjena unutrašnje organizacijske strukture u obliku promjene broja i naziva unutrašnjih organizacionih jedinica i sl. U tom smislu, organizaciju uprave posmatramo kao proces, odnosno dinamičnu kategoriju podložnu stalnom organizacionom reformiranju.

Značaj organizacije uprave proizlazi i iz važnosti instrumenata moći koji su oduvijek bili svojstveni državi i njenoj upravi. U pitanju su tri izvora moći: politička ličnost, vlasništvo u obliku resura i organizacija (Dimitrijević, 1994). U odnosu na prva dva, organizacija je izvor moći čija važnost sve više raste. Odatle idu i shvatanja koja u organizaciji, uključujući i onu koju stvara vlast, vide izvor svake moći (Charles E. Lindblom, 1977: 6).

U određivanju značaja organizacije uprave ne treba zanemariti pravni aspekt organizacije. Pravni aspekt polazi od uređivanja organizacije uprave pravnim normama kojima se uspostavljaju odgovarajući organizacioni oblici koji odgovaraju ustavnom uređenju države i obimu, složenosti i heterogenosti upravne funkcije kao i suvremenim trendovima u rješavanju problema organizacije (Dimitrijević, 2008:106). U složenim, dinamičkim sistemima organizacija uprave je veoma detaljno regulirana velikim brojem pravnih propisa (zakona i podzakonskih akata) pa se čak može govoriti i o njenoj prenormiranosti. To posebno dolazi do izražaja u složenim sistemima vlasti, kakav je i u Bosni i Hercegovini, sa izuzetno visokim stupnjem autonomije kojim svaki nivo političko-teritorijalne organizacije raspolaže. Pored toga, ako se uzme u obzir da postoje tri različite organizacije (javne) uprave – organizacija državne uprave, organizacija nedržavne javne uprave i organizacija lokalne uprave (opštine i gradovi), dolazi se do zaključka da je organizacija uprave otvorena, složena i promjenjiva sistemska cjelina koja u svojoj ukupnosti organizacionih dijelova obavlja upravne poslove i zadatke u okviru osnovnih podsistemskih organizacija.

Iako uređena pravnim normama, organizacija uprave nije definisana pozitivnim pravom. Ono, međutim, određuje organe državne uprave (ministarstva i organe uprave u sastavu ministarstava ili samostalne organe), posebne upravne organizacije za obavljanje stručnih i s njima povezanih upravnih poslova, te nedržavne subjekte kao vršioce upravnih ovlaštenja na temelju povjerene javne ovlasti (javne ustanove, preduzeća i sl.) koje jednim imenom nazivamo institucije sa javnim ovlaštenjima. Svi navedeni oblici organizacije u vršenju upravnih poslova počivaju na odnosima dinamičke interakcije, hijerarhije ili koordinacije zavisno od njihove pravne prirode. Tako na primjer, vojska i policija imaju veći stepen hijerarhije, a prosvjeta ili zdravstvo svoje odnose zasnivaju na principu suradnje, odnosno koordinacije. U vezi sa navedenim, može se zaključiti da postoje dva osnovna sistema organizacije uprave, i to: 1. *centralizacija* i 2. *decentralizacija*. Oba ova sistema zasnivaju se na hijerarhijskim odnosima kao odnosima nadređenosti i podređenosti, ali i odnosima samostalnosti (autonomije). Ipak, osnovni oblik odnosa u organizacijskoj strukturi uprave su hijerarhijski odnosi koje definišemo kao odnose pravno sankcionisanog ovlaštenja jednog pojedinca u upravnoj organizaciji da izdaje naređenja drugome, da nadzire njegov rad i mijenja njegove odluke (Pusić, 2002:174). Na ovaj način hijerarhija se dovodi u vezu s pojmom vlasti i preobražava se u razvrstavanje pojedinaca prema

tome ko ima vlast nad kime, odnosno mogućnost primjene sile (Dubin, 1951:159). Iako nije predmet ovog rada, ispitivanje odnosa između pojma hijerarhije i pojma vlasti važno je zbog ukazivanja na opasnost koja može proizaći iz fenomena apsolutiziranja hijerarhijskog odnosa u upravi jer on stvara nedostatak samokritičnosti kod „viših“, a servilnost kod „nižih“. Pitanje je da li takav odnos može obezbijediti legitimnost upravnih ciljeva u sadržinskom smislu (ljudske slobode). Ne umanjujući značaj hijerarhijskih odnosa u upravi, a u cilju uspješne prilagodbe upravnog sistema stalnim promjenama, odnosno sprečavanja njegove stagnacije ili nazadovanja, potrebno je istaći značaj smanjenja uloge prinude u vršenju upravnih poslova kao jednostranog i neefikasnog djelovanja vlasti, dok u organizacionom smislu treba stvoriti fleksibilniju organizacionu strukturu (npr. timovi eksperata, ad hoc grupe i sl.).

#### **4. ORGANIZACIJSKE PROMJENE U JAVNOJ UPRAVI – POJAM I OSNOVNA OBILJEŽJA**

Organizacija, kao svaka druga prirodna i društvena pojava, podliježe promjenama. One su u promjenljivoj organizacijskoj i društvenoj okolini neizbježne i potaknute različitim faktorima unutar i izvan organizacije, a posebno ekonomskim, političkim, tehnološkim i demografskim faktorima, kao i jačanjem etičkih vrijednosti. Pri tome se ne misli na svakodnevne promjene u organizaciji (npr. unapređenje službenika), već na krupne promjene koje dovode do mijenjanja organizacijske strukture. Te promjene su proizvod stalnih tendencija u razvoju uprave, a prije svega, tendencije prema povećanju, prema diferencijaciji, kao i prema informatizaciji. Uticaj svih tih promjena organizacijske i društvene okoline u kojima djeluju i upravne organizacije ogleda se u promjeni opsega i karaktera njene djelatnosti. Tako, na primjer, povećanje broja razvoda brakova, povećanje ili smanjenje stope kriminaliteta, komunalni razvoj i drugi procesi dovode do promjena u organizacijskoj strukturi upravnih organizacija, odnosno pojedinih upravnih službi. Međutim, ako bi smo trebali izdvojiti određene faktore koji su specifični za organizacijske promjene u javnoj upravi, onda bi to bili sljedeći:

- *Pritisca na javnu potrošnju* – koji se javljaju u uvjetima gospodarskih kriza (Flynn, 1995:59);
- *Potreba za povećanjem kvalitete javnih usluga* – u skladu sa novim potrebama građana;
- *Pritisca konkurencije* – usljed kojih dolazi do prihvatanja ideja i principa o upravljanju uslugama koje dolaze iz privatnog sektora i utiču na smanjenje opsega javne uprave;
- *Tehnološki razvoj* – podrazumijeva upotrebu novih informacijsko komunikacijskih sredstava i razvoj e-uprave;
- *Promjene djelatnosti i nadležnosti* – sve veća fragmentacija u javnoj upravi koja zahtijeva različite obrasce organizacijskih struktura;
- *Globalizacijski i integracijski procesi* – uvjetuju i prilagodbu javne uprave država članica određene integracije.

Pod uticajem ovih faktora javljaju se i tri osnovne skupine ciljeva u javnoj (državnoj) upravi, i to:

- *Jačanje upravnog kapaciteta* – radi poboljšavanja funkcija javne (državne) uprave;
- *Povećanje fleksibilnosti organizacije* – utiče na povećanje elastičnosti, otvorenosti i prilagodljivosti;



- *Restruktuiranje organizacije* – u uvjetima smanjenja potrebe za uslugama određene organizacije (Benazić, 2014).

Međutim, treba imati u vidu da su promjene organizacijske strukture samo jedan od načina prilagodbe organizacije promjenama. S tim u vezi, veoma je važno uspostaviti pravu „dijagnozu“, tj. utvrditi šta je to što treba mijenjati kako bi se povećala efikasnost i doprinijelo boljem funkcioniranju organizacije. Ponekad, naime, problem nije strukturne prirode, već to može biti ljudski ili tehnološki faktor. U tom slučaju promjena organizacijske strukture donijela bi više štete nego koristi jer bi dovela do smanjenja radnog učinka, nesigurnosti, odlaska najboljih kadrova, te u konačnici pogoršanja personalnog sastava. Iz tog razloga važno je uspostaviti sistem mjera za olakšavanje organizacijskih promjena, odnosno olakšavanje procesa prilagodbe tim promjenama. Neke od tih mjera su mjere za povećanje elastičnosti organizacije i obavješavanje i odgoj kadrova (Pusić, 2002:199). Elastičnost organizacije može se postići predviđanjem određenih promjena ili više organizacijskih rješenja u obliku *alternativnog organizacijskog plana* ili *kombinacijom oprečnih organizacijskih rješenja*. Ukoliko se određena skupina poslova u organizaciji u većoj mjeri izlaže promjenama, onda se kao najvažnija mjera za povećanje elastičnosti organizacije i smanjenje negativnih posljedica organizacijskih promjena koristi *organizacijska izolacija*. (Vidjeti više: Pusić, 2002:201).

Na osnovu svega navedenog, organizacijske promjene možemo definirati kao proces putem kojeg se organizacije kreću od postojećeg prema budućem, željenom stanju radi povećanja efektivnosti (Jones, 2004:301). Ustvari, radi se o procesu modifikacije u smislu promjene linija autoriteta, odgovornosti i komunikacije u organizaciji, kao i procesu transformacije, odnosno izgradnji potpuno novog sistema što iziskuje veliku količinu vremena, znanja i troškova (Belak, Ušljebrka, 2014:82).

#### **4.1. Upravljanje promjenama u javnoj upravi**

Organizacijske promjene mogu se provoditi postepeno ili naglim i snažnim preokretima. Postepene promjene usmjerene su na poboljšanje određenog dijela organizacije i nazivamo ih evolucijskim promjenama. Gavni nedostatak ovih promjena je što nisu dovoljno brze i sveobuhvatne (Dujanić, 2004:43). S druge strane, revolucijske promjene odnose se na potpunu promjenu sistema, kreiranje nove strukture i transformaciju cijele organizacije (Sikavica, Novak, 1999:251). S obzirom na pristup organizacijskim promjenama, one mogu biti planirane i neplanirane. Planirane promjene usmjerene su na kontinuirano poboljšanje svih aktivnosti i procesa u organizaciji. Ove promjene temelje se na pretpostavci da su organizacije stabilni entiteti i da se promjenom organizacija može iz nezadovoljavajućeg stanja pomaknuti prema budućem željenom stanju (By, 2005:373). Neplanirane promjene nastaju spontano i rezultat su nepredviđenih događaja u unutarnjoj i vanjskoj okolini. One rezultiraju temeljitom promjenom bez prethodne namjere da se promjena dogodi. U većini slučajeva promjene su neplanirane i nastaju kad zaposleni odgovaraju na nepredviđene događaje u svakodnevnom radu. Bez obzira na koji način se promjene provode i kakav je pristup tim promjenama, specifičnost upravljanja promjenama u javnom sektoru ogleda se u stavljanju akcenta na sadržaj i učinke organizacijskih promjena na nacionalnoj razini, a manje na proces implementacije na razini pojedinačnih organizacija (Van der Voet, 2013:2).

Međutim, u razumijevanju organizacijskih promjena značajno je sagledati pristupe u upravljanju promjenama kao ključnoj sposobnosti za postizanje efikasnosti u funkcioniranju organizacije. Dva su temeljna pristupa upravljanja organizacijskim promjenama:

- a) Planirani pristup organizacijskim promjenama – dominirao je 1940-ih do 1980-ih godina prošlog stoljeća, a počivao je na stajalištu da je sve promjene u organizaciji moguće posmatrati kao unaprijed planirane. (Garratt, 2005);
- b) Model kontinuiranog poboljšanja – temelji se na stajalištu da promjena ne može i ne smije biti izdvojena u određenom vremenu. Glavno obilježje ovog načina upravljanja organizacijskim promjenama je otvoren i kontinuiran proces prilagođavanja promjenjivim uvjetima i okolnostima, a strateški cilj je stvaranje, razvijanje i održavanje organizacijske fleksibilnosti.

Oba modela upravljanja promjenama imaju svoje prednosti i nedostatke, ali je veoma važno poznavati ih kako bi funkcija upravljanja bila uspješno provedena.

#### **4.2. Karakteristike organizacijskih promjena u javnoj upravi**

Sve prisutnija karakteristika organizacijskih promjena u javnoj upravi danas je ona koja svaku organizacijsku promjenu vidi kao promjenu u ljudima. Ljudi su osnovni supstrat upravne organizacije od čije profesionalnosti i sposobnosti u najvećoj mjeri zavisi kvalitet javne uprave. Naime, preovladavajuću skupinu zaposlenih u javnoj upravi čine upravni službenici. U upravi Bosne i Hercegovine upravni službenici se dijele na dvije kategorije: državne službenike i namještenike. Poslove iz djelokruga organa državne uprave obavljaju državni službenici. Oni u državnoj upravi čine prevladavajuću skupinu zaposlenih, koji obavljaju intelektualne ili manualne poslove kao svoje glavno i trajno zanimanje, na temelju jasno utvrđenih prava i obveza, te sustava odgovornosti. Definiranje pojma državnog službenika nije jednostavno s obzirom na to da je uvjetovano specifičnostima sredine i vremena u kojem se javlja (Vukašinović-Radojičić, 2013: 12). Značaj državnih službenika proizlazi iz značaja i prirode posla koji obavljaju. U pitanju su poslovi s elementima vlasti koji državne službenike čine osobama najbliže vezanim za državu i za čije se obavljanje zahtijeva određeno stručno znanje i sposobnost. Značajka profesionalnosti potrebna je i dovoljna kao *differentia specifica* kategorije upravnih službenika. Potrebna je da bismo razgraničili stalno osoblje upravnih organizacija od sve brojnijih oblika neprofesionalnih suradnika uprave, građana koji kao nositelji društvene funkcije usmjeravanja i nadzora stručnog aparata javnih službi sudjeluju posredno ili neposredno u njihovu radu (Pusić, 2022:205). Prva zakonska definicija ovog pojma bila je data u Kaznenom zakonu Francuske (fr. *Code penal*) iz 1881. godine i to za potrebe kaznenog postupka u stvarima vezanim za kaznenu odgovornost službenika u obnašanju službeničke dužnosti. Prema toj definiciji službenicima su smatrani oni koji vrše službu u tijelima javne vlasti, ali i svi oni koji izvršavaju javni mandat (Borković: 53). Normativno definiranje pojma državnog službenika u Bosni i Hercegovini u današnjim uvjetima je otežano s obzirom na činjenicu da ne postoji zakon kojim bi bila objedinjena problematika službeničkog statusa na svim razinama vlasti. Naime, zakonima kojima se uređuje status državnih službenika utvrđuju se različiti kriteriji za definiranje pojma državnih službenika. Zakonom o državnim službenicima Republike Srpske utvrđeno je da državni službenik može biti i osoba s višom i

srednjom stručnom spremom, dok državni službenik u institucijama Bosne i Hercegovine i Federacije BiH može biti isključivo osoba s visokom stručnom spremom. Međutim, na ovom mjestu se nećemo baviti razmatranjem mnogobrojnih definicija upravnih službenika, već utjecajem koji organizacijske promjene imaju na profesionalizam u javnoj upravi. Drugim riječima, potrebno je odgovoriti na pitanje koji oblik strukture je najprikladniji u uvjetima organizacijskih promjena. Činjenica je da organizacijska struktura ovisi o ličnosti pojedinaca koji obnašaju pojedine funkcije. Na način rada u upravnoj organizaciji, a čime je uvjetovana i odgovarajuća struktura u obavljanju posla, utjecaj imaju i drugi faktori poput većeg ili manjeg broja raspoloživih službenika određenih kvalifikacija, njihov radni kapacitet i ostala lična svojstva. Sve to može doprinijeti povećanju elastičnosti organizacije i poboljšanju personalnog sastava ako postoji dinamičan organizacijski plan. Bilo da se radi o predviđanju više organizacijskih rješenja ili odstupanju od dosljednje primjene istog organizacijskog kriterija, najvažnije je pitanje kako promjene u organizaciji djeluju na ljude, na njihovu spremnost na promjene, kreiranje novih navika, vrijednosti i gledišta. Najvažniji faktori uspješnosti organizacijskih promjena su planiranje, obavješćavanje ljudi u organizaciji i predviđanje financijskih, pravnih i tehničkih aspekata tih promjena. Međutim, i pored toga teško je predvidjeti konačan ishod tih promjena, prije svega zbog otpora koji se javlja na razini organizacije ili pojedinaca. Otpor se najčešće javlja u obliku organizacijske inercije i težnje za održavanjem *statusa quo*, a dolazi prvenstveno od onih službenika koji položaj u javnoj službi smatraju plijenom i automatski izvršavaju radne zadatke bez bilo kakve spremnosti na promjene. Takvi službenici su najviše izloženi psihozi nesigurnosti koja šteti radnom učinku, smanjenju kooperativnosti i vodi ka negativnoj selekciji.

## 5. ORGANIZACIJSKA STRUKTURA UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Uprava kao važan dio javnog sektora predstavlja siguran oslonac pravne države, ona osigurava priznanje, ostvarivanje i zaštitu prava i sloboda građana, kao i socijalnu i političku stabilnost društva. U razvijenim demokratskim društvima posebna pažnja posvećuje se dobroj organizaciji državne uprave jer državna uprava predstavlja polaznu osnovu i za uspostavljanje kvalitetnog političkog sustava, pravne države i vladavine prava uopće. S tim u vezi neophodno je stalno unapređenje sustava državne uprave, kao i usvajanje suvremenih načela rada državnih službenika. Državna uprava u Bosni i Hercegovini jedna je od najkritiziranih oblasti s obzirom da se radi o glomaznom aparatu koji koči sveukupan napredak na putu k Europskoj uniji. Promjenama u ustavnom i pravnom sustavu devedesetih godina došlo je do temeljne promjene u položaju i ulozi uprave, kao i u vrstama i oblicima organa uprave. Cjelokupan upravni sustav potpuno je drugačije uređen nego što je to bio slučaj u ranijem ustavnom sustavu. Uprava se organizira na razini svake političko-teritorijalne jedinice, na kojoj se organiziraju i predstavnički i izvršni organi. Takva organizacija posljedica je postojeće ustavne strukture koja polazi od specifičnih interesa svake političko-teritorijalne jedinice. Ustanovljena su nova ministarstva i drugi organi uprave, a pored toga drugačije je uređen i položaj općinske uprave. Fragmentiranost upravne strukture poseban je problem kod iznalaženja organizacionih oblika koji će omogućiti efikasno i ekonomično obavljanje upravnih poslova. Osim toga, u suvremenim uvjetima, globalno društvo, tehnološki razvoj i nove socio-ekonomske prilike traže učinkovitost uprave. U iznalaženju odgovarajućih organizacijskih oblika uprave problem je i

promjenjivost, odnosno dinamičnost organizacijske strukture, tj. stalno reformiranje upravnog sustava (spajanje, razdvajanje organa uprave).

Organizacijska struktura uprave u Bosni i Hercegovini prati njenu administrativno-teritorijalnu organizaciju. Naime, Bosna i Hercegovina kao složena država koja se sastoji od dva entiteta, nema jedinstvenu i hijerarhijski ustrojenu državnu upravu. Svaka razina vlasti ima ustavom propisane ovlasti koje pravno i politički nisu podređene jedne drugoj. Međutim, to je tako samo načelno, s obzirom na to da se zakoni i druge odluke organa šire političko-teritorijalne jedinice mogu izvršavati od strane organa uže političko-teritorijalne jedinice, pri čemu nastaju određene ovlasti šire u odnosu na užu političko-teritorijalnu jedinicu.

Kad je u pitanju normativni okvir, pored ustavnih dokumenata koji sadrže neznatan broj odredaba o državnoj upravi, posebnu pravnu osnovu za organiziranje i ostvarivanje funkcija državne uprave čine zakoni. U pitanju su zakoni o upravi koji egzistiraju na svim razinama političko-teritorijalne organizacije u Bosni i Hercegovini. Na nivou institucija Bosne i Hercegovine organizacija uprave uređuje Zakonom o upravi (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 32/02, 102/09 i 72/17.) i Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 i 83/17.) Zakonom o upravi uređuje se organizacija uprave institucija Bosne i Hercegovine u pogledu položaja, uloge, ovlasti i obaveza organa uprave i druga pitanja od značaja za organizaciju i rad tih organa u vršenju poslova uprave. Ovim zakonom je organizirana uprava isključivo na nivou Bosne i Hercegovine, a ne i u entitetskim političko-teritorijalnim jedinicama. Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine osnivaju se ministarstva i utvrđuju upravne organizacije, kao i druge institucije Bosne i Hercegovine koje obavljaju poslove uprave iz nadležnosti države, određuje njihov djelokrug rada, način rukovođenja, kao i druga pitanja od značaja za njihovo organiziranje i djelovanje. Na razini entiteta, u skladu s načelom samoorganiziranja, organizacija uprave je uređena entitetskim propisima, u okviru ustavom utvrđenih nadležnosti. S obzirom na različito unutarnje ustrojstvo entiteti imaju i različitu organizacijsku strukturu uprave. Dok je u Federaciji BiH ta struktura dosta složenija zbog federalnog uređenja, u Republici Srpskoj upravni aparat je daleko manji zahvaljujući centraliziranoj upravi. Imajući u vidu organizacijsku strukturu uprave u entitetima, koju čini veliki broj ministarstava i upravnih organizacija (agencija, zavoda, direkcija), posebnu važnost u ocjeni upravnog sustava u Bosni i Hercegovini ima problem njegove glomaznosti i fragmentiranosti, te tradicionalne birokratske strukture, što ga čini neučinkovitim i nedjelotvornim. Normativna regulativa organizacije uprave na nivou Federacije BiH izvršena je Zakonom o organizaciji organa uprave Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 35/05.) i Zakonom o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 58/02, 19/03, 38/05, 2/06 i 61/06.) Ključni zakon koji regulira organizaciju i druga pitanja u vezi s radom uprave u Republici Srpskoj je Zakon o republičkoj upravi (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 115/18, 111/21, 15/22, 56/22, 84/22 i 132/22.) Ovim Zakonom osnivaju se ministarstva, republičke uprave, republičke upravne organizacije i drugi republički organi uprave. Osnove javne uprave Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine uređuju se Zakonom o javnoj upravi (Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, br. 25/20.)

## 5.1. Pozitivno-pravna klasifikacija organa uprave u Bosni i Hercegovini

Prema važećim propisima temeljni oblik organiziranja uprave u Bosni i Hercegovini su ministarstva. To su osnovni vršitelji upravnih poslova i s njima povezanih stručnih poslova u jednoj ili više međusobno povezanih oblasti. Na razini institucija Bosne i Hercegovine postoji devet ministarstava u sastavu Vijeća ministara: 1) Ministarstvo vanjskih poslova; 2) Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa; 3) Ministarstvo komunikacija i prometa; 4) Ministarstvo finansija i trezora; 5) Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice; 6) Ministarstvo pravde; 7) Ministarstvo sigurnosti; 8) Ministarstvo civilnih poslova i 9) Ministarstvo odbrane. Poslove uprave iz nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine mogu obavljati i upravne organizacije. Upravne organizacije mogu se osnovati kao samostalne upravne organizacije i kao upravne organizacije u sastavu ministarstava. Upravne organizacije imaju svojstvo pravne osobe, a osnivaju se u obliku agencija, zavoda i direkcija. U ukupnoj strukturi uprave u Bosni i Hercegovini samostalne upravne organizacije čine veliki udio i ima ih čak 27.

Poslove državne uprave iz okvira nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine vrše: 1) federalni organi uprave i 2) federalne upravne organizacije. Federalni organi uprave osnivaju se za obavljanje upravnih i stručnih poslova iz nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine. Federalni organi uprave osnivaju se i ukidaju i njihov djelokrug se utvrđuje federalnim zakonom o organizaciji i djelokrugu federalnih organa uprave. Osnovni oblici federalnih organa uprave jesu: 1) federalna ministarstva i 2) federalne uprave. Federalna ministarstva su najviši samostalni organi uprave jer se ne nalaze pod kontrolom nijednog drugog organa uprave, već su neposredno podčinjeni Vladi Federacije Bosne i Hercegovine. Federalno ministarstvo osniva se za obavljanje upravnih i stručnih poslova iz nadležnosti Federacije iz jedne ili više srodnih oblasti u kojima federalni organi uprave, u cjelini ili u većem obimu, neposredno izvršavaju ili osiguravaju izvršavanje federalnih zakona i drugih federalnih propisa i odgovaraju za njihovo izvršavanje (Čl. 38. Zakona o organizaciji organa uprave Federacije Bosne i Hercegovine).

U okviru Vlade Federacije Bosne i Hercegovine osnovana su sljedeća ministarstva: 1) Federalno ministarstvo unutarnjih poslova, 2) Federalno ministarstvo pravde, 3) Federalno ministarstvo finansija, 4) Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije, 5) Federalno ministarstvo prometa i komunikacija, 6) Federalno ministarstvo rada i socijalne politike, 7) Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica, 8) Federalno ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata, 9) Federalno ministarstvo zdravstva, 10) Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke, 11) Federalno ministarstvo kulture i sporta, 12) Federalno ministarstvo trgovine, 13) Federalno ministarstvo prostornog uređenja, 14) Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, 15) Federalno ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta, 16) Federalno ministarstvo okoliša i turizma. Za obavljanje određenih upravnih i stručnih poslova iz nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine zakonom se mogu osnovati i federalne uprave. Federalne uprave obavljaju poslove koji su po svojoj prirodi takvi da način njihovog obavljanja zahtijeva posebnu organiziranost i samostalnost u radu (Čl. 39. Zakona o organizaciji organa uprave Federacije Bosne i Hercegovine.) Federalne uprave mogu se osnivati kao samostalne federalne uprave i kao federalne uprave u sastavu federalnog ministarstva.

Pored federalnih organa uprave (ministarstva i federalne uprave) uprava se u Federaciji Bosne i Hercegovine organizira i u obliku upravnih organizacija. Federalne upravne organizacije mogu se osnovati kao samostalne federalne upravne organizacije i kao federalne upravne organizacije u sastavu federalnog ministarstva. Vrste federalnih upravnih organizacija su: federalni zavodi, federalne direkcije i federalne agencije, s tim što se federalnim zakonom, kojim se utvrđuju organizacija i nadležnost federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija mogu osnovati i druge vrste federalnih ustanova.

S obzirom na ustavnu strukturu Federacije Bosne i Hercegovine, koja se sastoji od deset federalnih jedinica, kao i načelo samoorganiziranja, organi uprave se osnivaju za obavljanje upravnih i stručnih poslova i na nivou tih jedinica, odnosno kantona. U skladu s Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine i kantonalnim ustavima i zakonima, osnivaju se i ukidaju kantonalni organi uprave i upravne organizacije i utvrđuje se njihov djelokrug. Po uzoru na organizaciju državne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, najveći dio organizacijske strukture kantonalne uprave čine kantonalna ministarstva. Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine stvorena je glomazna upravna struktura na nivou kantona. Kantonalni organi uprave su, pored ministarstava i kantonalne uprave, a po uzoru na nivo Federacije Bosne i Hercegovine na nivou kantona se mogu osnivati i posebne upravne organizacije kao samostalne organizacije ili organizacije u sastavu ministarstava. Organizacijski oblici kantonalne uprave određeni su Zakonom o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, dok se vrste organa i organizacija određuju kantonalnim zakonima.

Prema Ustavu Republike Srpske, poslove državne uprave obavljaju ministarstva i drugi republički organi uprave (Čl. 97. stav 1. Ustava Republike Srpske.) Najveći dio organizacijske strukture uprave u Republici Srpskoj čine ministarstva, kojih u sastavu Vlade Republike ima čak 16. Osim ministarstava, organizacijsku strukturu uprave čine i republičke uprave, te 18 republičkih upravnih organizacija.

Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine kao *sui generis* teritorijalni oblik organizacije i jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave pod suverenitetom Bosne i Hercegovine specifičan je u odnosu na entitete s obzirom da ima određene nadležnosti koje jedinice lokalne samouprave u entitetima nemaju. Tako, na primjer, Brčko Distrikt u vlastitoj nadležnosti ima policiju, pravosuđe, obrazovanje i zdravstvo. Ove nadležnosti Distrikt ne dijeli s drugim nivoima niti postoji koordinirajuća nadležnost drugog nivoa vlasti. Sistem uprave u Brčko Distriktu čini 12 odjela u sastavu Vlade Brčko Distrikta.

## 6. ZAKLJUČAK

Osnovno polazište u razmatranju organizacijskog aspekta uprave u Bosni i Hercegovini predstavlja složenost strukture državne vlasti koja dolazi do izražaja i u odnosu na upravnu funkciju. Kao što je ranije spomenuto, Ustav nije *explicite* determinisao organizaciju i poslove uprave. Također, između organa uprave na različitim nivoima vlasti nema hijerarhijskog odnosa, već se njihovi međusobni odnosi zasnivaju na saradnji. Ovako uređen upravni sistem posljedica je ustavnog uređenja i najjednostavnije se može opisati kao glomazan, skup i neefikasan. Posebno se to odnosi na sistem državne uprave koji je već trideset godina opterećen brojnim strukturnim problemima. Jedan od njih je staromodna, birokratska koncepcija

normativnih propisa u sistemu državne uprave koja još uvijek predviđa ministarstva kao osnovni oblik organizacije. Koliko takva koncepcija organizacije ima prednosti, s obzirom da bez klasičnih upravnih resora nema ni države, toliko ima i nedostataka. Naime, promjenom uloge države u društvu u savremenim okolnostima, mijenjaju se i uloga i položaj njene uprave u smislu novih razvojnih tendencija. Postojeća organizaciona upravna struktura nije više dovoljna za ostvarenje društvenih ciljeva. Traže se funkcionalnost i ekonomičnost upravnog djelovanja. To su ujedno i razlozi zbog kojih je potrebno ozbiljno pristupiti provedbi organizacijskih promjena (reorganizaciji) upravnog sistema Bosne i Hercegovine. Međutim, svaka promjena u upravnoj organizaciji nailazi na određeni otpor kod zaposlenika. Otpor se ogleda, prije svega, u zadržavanju zastarjelih načina rada, te odbacivanju inovacija, dobrih praksi i standarda, a sve pod izgovorom očuvanja upravne tradicije. Time se usporava proces nužnih promjena, smanjuje kooperativnost, a u konačnici koči prijeko potrebna modernizacija radi povećanja upravne efikasnosti. Posebno je važno istaći činjenicu da funkcionalnost uprave zavisi i od njene sposobnosti da zadrži i privuče sposobne i stručne službenike. U uvjetima organizacijskih promjena stručnost i profesionalnost se smatraju važnim vrijednostima upravnog sistema. Međutim, veoma često ove vrijednosti u takvim uvjetima budu dovedene u pitanje i kod zaposlenih mogu izazvati organizacijsku inerciju i negativna osjećanja koja mogu dovesti do napuštanja organizacije. Da bi se organizacijske promjene uspješno provele potrebno je mijenjati obrasce ponašanja i stavove zaposlenika, te osigurati ljudsku prilagodbu promjenama.

## LITERATURA

1. Bakota, B., Romić, D. (2013.), Organizacija i metode rada u upravi, Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru i Pravni fakultet Osijek.
2. Bačanin, N. (2011.), Upravno pravo, Pravni fakultet Kragujevac.
3. Belak, S., Ušljebrka, I. (2014.), Organizacijska kultura kao čimbenik uspješne provedbe organizacijske promjene, *Oeconomica Jadertina*, br. 2.
4. Benazić, A. (2014.), Utjecaj organizacijskih promjena i organizacijskog smanjenja na profesionalizam službenika u državnoj upravi, *Hrvatska komparativna javna uprava*, br. 3.
5. By, R. T. (2005.), *Organizational Change Management: A Critical Review*, *Journal of Change Management*.
6. Charles E. Lindblom (1977.), *Politics and Markets, The world's Political-Economic Systems*, Basic Book, New York.
7. Dimitrijević, P. (2008.), Upravno pravo – Opšti dio, Pravni fakultet Kragujevac.
8. Dubin, R. (1951.), *Human Relations in Administration*, New York.
9. Dujanić, M. (2004.), Upravljanje promjenama u poduzeću, *Zbirnik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci*, vol. 22, br. 1.
10. Fayol, H. (1916. – cit. po engleskom prevodu), *Administration industrielle et generale*, Paris.
11. Flynn, N. (1995.), *The Future of Public Sector Management: Are there Some Lessons from Europe?*, *International Journal of Public Sector Management*.
12. Garratt, B. (2005.), *Organizational Change, Learning and Metrics: Hard and Soft Ways to Effective Organizational Change, Development and Learning in Organizations*.

13. John M. Gaus, (1936.), The Frontiers of Public Administration, American Journal of Sociology, vol. 42, br. 6.
14. Jones, G.R. (2004.), Organizational Theory, Design and Change, New Jersey, Pearson Education International.
15. Pusić, E. (2002.), Nauka o upravi, Školaska knjiga, Zagreb.
16. Sikavica, P., Novak, M. (1999.), Poslovna organizacija, Informator, Zagreb.
17. Tead, O. (1951.), The Art of Administration, New York.
18. Vajner, Z. (1955.), Principi organizacije i poslovanja poduzeća, Zagreb.
19. Van der Voet, J., et. al., (2013.), Implementing Change in Public Organizations: The Relationship between Leadership and Effective Commitment to Change in a Public Sector Context, Rotterdam.
20. Vukašinović-Radojičić, Z. (2013.), Evropski službenički sistemi, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd.

*Zakonski propisi:*

1. Zakon o upravi Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 32/02, 102/09 i 72/17.
2. Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09.
3. Zakon o organizaciji organa uprave Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 35/05.
4. Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 58/02, 19/03, 38/05, 2/06 i 61/06.
5. Zakon o republičkoj upravi, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/2008, 11/2009, 74/2010, 86/2010, 24/2012, 121/2012, 15/2016 i 57/2016.
6. Zakon o javnoj upravi, Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, br. 19/07, 02/08, 43/08, 09/13 i 48/16.



**RAZVOJ LJUDSKIH POTENCIJALA U OKVIRU DIGITALIZACIJE  
JAVNE UPRAVE**

**DEVELOPMENT OF HUMAN RESOURCES UNDER THE DIGITISATION OF  
PUBLIC ADMINISTRATION**

**Marina Šimić Karaula, mag. iur.**

Grad Vinkovci

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

**Sažetak**

Promjene koje je donijelo digitalno doba dogodile su se velikom brzinom i zahvatile sve segmente društva. Danas svjedočimo uvođenju novih tehnologija orijentiranih na računalne programe i alate, u zdravstvu, školstvu, gospodarstvu, kulturi, turizmu, bankarstvu i sl., a samim time i u javnoj upravi. Kao takvo, digitalno doba utjecalo je na razvoj ljudskih potencijala ili ljudskih resursa (eng.: human resources) unutar javne uprave, stvaranjem novih profesija i savladavanjem novih vještina u postojećim profesijama. Međutim, ono što se često javlja kao prepreka kontinuiranom razvoju i povećanju efikasnosti je nejednakost savladavanja novih tehnologija među ljudima koji rade u javnoj upravi. U praksi se događa da pojedinci u strahu od nepoznatog odbijaju koristiti nove programe i alate u svome radu, da su nemotivirani, a što u konačnici dovodi do prekoračenja rokova rješavanja određenih predmeta, povećanju obima posla drugih zaposlenika na koje se „preljevaju“ nedovršeni poslovi i sl. Cilj ovoga rada je analizirati prati li razvoj digitalizacije javne uprave i sam razvoj ljudskih potencijala koji rade u okviru javne uprave, te iznijeti moguće načine motiviranja istih.

**Ključne riječi:** *javna uprava, digitalizacija, ljudski potencijali, motivacija, povećanje efikasnosti.*

**Abstract**

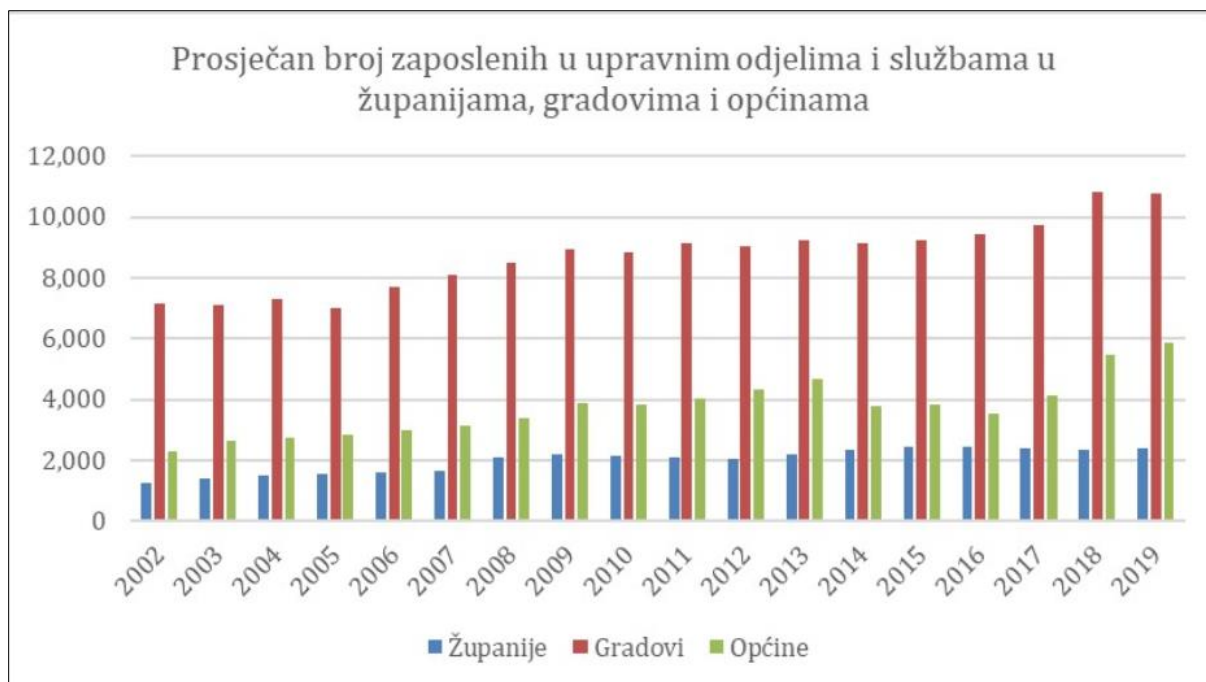
The changes brought by the digital age happened at a high speed and affected all segments of society. Today, we are witnessing the introduction of new technologies oriented towards computer programs and tools, in healthcare, education, economy, culture, tourism, banking, etc., and thus also in public administration. As such, the digital age has influenced the development of human resources within public administration, by creating new professions and mastering new skills in existing professions. However, what often appears as an obstacle to continuous development and increasing efficiency is the inequality of mastering new technologies among people working in public administration. In practice, it happens that individuals, fearing the unknown, refuse to use new programs and tools in their work, that they are unmotivated, which ultimately leads to exceeding the deadlines for solving certain cases, to an increase in the workload of other employees, on which unfinished tasks "spill over" and Fig. The aim of this paper is to analyse whether the development of digitization of public administration follows the development of human resources working within public administration, and to present possible ways of motivating them.

**Keywords:** *financing, local self-government, European charter, decentralization of the fiscal system, European principles of local autonomy, European standards.*

## 1. UVOD

Pojam ljudskih potencijala ili resursa obuhvaća skup svih znanja, sposobnosti, vještina, motivacija i ostalih osobnosti koje posjeduje jedan zaposlenik u okviru određene organizacije. To je ukupna intelektualna i psihička energija koju organizacija može angažirati u ostvarivanju svojih ciljeva i razvoja poslovanja.<sup>1</sup> Kada govorimo o organizaciji, u smislu ovoga rada govorimo o javnoj upravi koju čine tijela državne uprave, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima u Republici Hrvatskoj, čija je primarna zadaća obavljanje poslova od javnog interesa. Razvitak javne uprave neposredno ovisi o razvoju njezinih zaposlenika. Prema Statističkom prikazu Ministarstva pravosuđa i uprave iz studenog 2021. godine broj zaposlenih u državnim tijelima i javnoj upravi iznosio je 233.955 osoba (prikaz nije cjelovit jer su iz toga izostavljeni zaposleni u jedinicama lokalne i područne samouprave, kao i zaposleni u sektoru Oružanih snaga Republike Hrvatske).<sup>2</sup> Što se tiče broja zaposlenih u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, prema zadnjim raspoloživim podacima sa kraja 2019. godine koje je objavio Ekonomski institut Zagreb, u 576 jedinica lokalne i regionalne samouprave bilo je zaposleno ukupno 41.179 osoba.<sup>3</sup>

Slika 1. Prosječan broj zaposlenih u upravnim odjelima i službama u županijama, gradovima i općinama



Izvor: Jurlina Alibegović, D. (2021.) Zaposleni službenici i namještenici u županijama, gradovima i općinama, Ekonomski institut, Zagreb, dostupno na: <https://www.eizg.hr/zaposleni-službenici-i-namjestenici-u-zupanijama-gradovima-i-opcinama/5636>

<sup>1</sup> Bahtrijević-Šiber F (2014.) Strateški menadžment ljudskih potencijala, Suvremeni trendovi i izazovi, Zagreb, str. 6.

<sup>2</sup> Statistički prikaz Ministarstva pravosuđa i uprave, Broj 22 (2021.), Zagreb, dostupno na: <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Statisti%C4%8Dki%20prikaz//Statisti%C4%8Dki%20prikaz%20broj%2022.pdf>. (02.04.2023.),

<sup>3</sup> Jurlina Alibegović, D. (2021.) Zaposleni službenici i namještenici u županijama, gradovima i općinama, Ekonomski institut, Zagreb. (02. 04. 2023.)

Gledajući sve te podatke možemo zaključiti da unutar javne uprave radi skoro trećina ukupnog broja zaposlenih u Republici Hrvatskoj. Ti zaposlenici izravno utječu svojim znanjem, a koje je u digitalno doba najvrjedniji resurs, na stvaranje temelja za gospodarski i društveni razvoj države. Brzina i dinamika uvođenja digitalizacije u javnu upravu postavila je jedan veliki izazov zaposlenicima. Zaposlenici moraju konstantno nadograđivati svoje temeljno obrazovanje i svladavati nove vještine rada koje do tada nisu posjedovali, a sve kako bi mogli nastaviti obavljati poslove koji su iz analognog poprimili digitalni oblik. Veliku ulogu u obrazovanju i savladavanju novih vještina ima sama motivacija zaposlenika. Motivacija zaposlenika za rad i daljnji napredak u okviru organizacije je složen proces, koji osim o samom zaposleniku ovisi i o njegovom rukovoditelju.

## 2. PLANIRANJE LJUDSKIH POTENCIJALA UNUTAR JAVNE UPRAVE

Uvođenje digitalizacije u javnu upravu rezultiralo je potrebom za pomnim planiranjem pri zapošljavanju ljudi sa novim profesijama i vještinama i edukaciji starih zaposlenika, mogućnosti napredovanja i dr. Planiranje omogućava objektivan pogled na potrebe tijela javne uprave za određenim profilom zaposlenika, otkriva njezine prednosti i slabe strane, te pronalazi moguće rješavanje problema i postizanje zadanih ciljeva. Kao takvo planiranje predstavlja preduvjet za učinkovitu javnu upravu. Prijem zaposlenika u javnu upravu reguliran je zakonima i podzakonskim aktima. Prijem zaposlenika u tijela državne uprave reguliran je Zakonom o državnim službenicima<sup>4</sup> kojim je propisana obveza donošenja Plana prijema u državnu službu, dok je prijem zaposlenika u tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave reguliran Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>5</sup>, a kojim je propisana obveza donošenja Pravilnika o unutarnjem redu tijela lokalne jedinice. Donošenje gore navedenog Plana i Pravilnika omogućava uvid u stvarno stanje popunjenosti radnih mjesta pojedinog tijela jedinice državne uprave i tijela jedinice lokalne i područne (regionalna) samouprave. Njima se definiraju poslovi koje obavlja određeno tijelo javne uprave, način planiranja poslova, ovlasti i odgovornosti zaposlenika, potreban broj zaposlenika, nazive radnih mjesta, uvjete za izbor na određeno radno mjesto, zapreke pri zapošljavanju na određena radna mjesta i sl. Mjerila za odabir zaposlenika unutar tijela državne uprave regulirana su Uredbom o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi<sup>6</sup>. Sastavni dio Pravilnika o unutarnjem redu tijela lokalne jedinice je sistematizacija radnih mjesta koja sadrži točan popis radnih mjesta, opis radnih mjesta i broj izvršitelja na pojedinom radnom mjestu. Da bi se na natječaje za određena radna mjesta prijavili što kompetentniji zaposlenici potrebno je da se precizno odrede kompetencije potrebne za obavljanje poslova na tom radnom mjestu, koje osim formalnog obrazovanja zahtijeva vještine vladanja određenim informatičkim programima. Najčešće i najpoželjnije kompetencije uz formalno obrazovanje koje zahtjeva rad na određenom radnom mjestu su prilagodljivost, inovativnost, komunikacija, strateška orijentiranost, usmjerenost na klijenta, međuljudski odnosi i dr. Zapanjujući razvoj tehnologije i uvođenje prijenosnih računala, tableta i pametnih telefona s jakim i brzim procesorima, velikom

<sup>4</sup>Narodne novine, br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19, 141/22

<sup>5</sup>Narodne novine, br. 86/08, 61/11, 04/18, 112/19

<sup>6</sup>Narodne novine, br. 77/07, 13/08, 81/08

memorijom i sve boljim aplikacijama u rad zaposlenika javne uprave rezultiralo je povećanjem zapošljavanja osoba informatičke struke. Oni danas predstavljaju neophodnu kariku u funkcioniranju iste.

### 3. OBRAZOVANJE ZAPOSLENIH

Ljudski kapital – kvaliteta radne snage – samo je jedan činitelj koji određuje gospodarski rast.<sup>7</sup> U digitalno doba kada se način rada mijenja strelovitom brzinom najvažniji resurs svakog tijela javne uprave je znanje svakog pojedinog zaposlenika. Problem nastaje što znanja i vještine koje posjeduju zaposlenici u javnoj upravi brzo zastarijevaju, te dolazi do potrebe za konstantnim stjecanjem novih znanja i inovacijom već stečenih. Stručno usavršavanje zaposlenika čini čitav niz različitih oblika obrazovanja, stjecanja znanja i vještina iz različitih izvora. Možemo ga podijeliti na: a) Specijalizaciju kao oblik osposobljavanja s ciljem da se do kraja produbi jedan segment profila zanimanja, b) Dokvalifikaciju kao oblik obrazovanja pomoću kojega se dodaje novi segment profilu i c) Inoviranje znanja u različitim kraćim i dužim oblicima obrazovanja i samoobrazovanja radi usvajanja novih spoznaja i novih vještina koje donosi napredak znanosti, tehnike i tehnologije.<sup>8</sup> Možemo reći da je suvremena javna uprava sve više svjesnija učinka obrazovanja svojih zaposlenika te u tu svrhu troši sve više sredstava i vremena. Tako tijela javne uprave prilikom planiranja proračuna za nadolazeću godinu predviđaju određena financijska sredstva namijenjena edukaciji svojih zaposlenika. Učinci konstantnog obrazovanja zaposlenih su mnogostruki, a možemo ih kvalificirati kao organske, individualne, grupne i konačne. Organski učinci predstavljaju veću zaposlenost, snižavanje troškova, povećaju inovativnosti, uvođenje promjena, decentralizaciju i sl., individualni učinci predstavljaju povećanje radne sposobnosti, fleksibilnost i prilagodljivost, razvoj karijera, veće zadovoljstvo i dr., grupni učinci predstavljaju sposobnost rada u timu, suradnju, samokontrolu i kvalitetniji odnos sa ostalima i konačni učinci predstavljaju povećanje organizacijske dobiti, povećanje učinkovitosti i sl. Najčešći načini obrazovanja zaposlenika u tijelima javne uprave su pohađanje specijalističkih seminara te online tečajeva koji su tijekom pandemije corona virusa postali izrazito popularni. Neki autori smatraju da su web i intranet zapanjujuća sredstva za dijeljenje i transformiranje eksplicitnog znanja i nešto najbolje što je ikada ljudska vrsta imala za brzo i široko širenje znanja.<sup>9</sup> Sam proces učenja odvija se na individualnoj, skupnoj ili timskoj razini, a zaposlenicima se za to daju određene pogodnosti (plaćeni tečajevi, pohađanje edukacije za vrijeme radnog vremena radnim danima i sl.). Pohađanje takvih seminara i edukacija često iniciraju i sami zaposlenici, jer su svjesni da jedino tako mogu kvalitetno i bez prepreka savladavati svakodnevne izazove pri obavljanju poslova, što znatno smanjuje njihovu frustraciju i čini ih sretnijima i zadovoljnijima.

---

<sup>7</sup> Keeley, B. (2009.) Ljudski kapital, Od predškolskog odgoja do cjeloživotnog učenja, Zagreb, Educa nakladno društvo d.o.o., str 33.

<sup>8</sup> Jurina M., (2011.) O upravljanju ljudskim potencijalima, Visoka škola za poslovanje i upravljanje s pravom javnosti „Baltazar Adam Kelčić“, Zapršić, str. 119-120.

<sup>9</sup> Bahtrijević-Šiber F. (2014) Strateški menadžment ljudskih potencijala, Suvremeni trendovi i izazovi, Zagreb, str. 285.

#### 4. OCJENJIVANJE ZAPOSLENIH

Kako motivirati djelatnika da se obrazuje i savlada nove računalne vještine? Jedan od mogućih odgovora je motivacija ocjenom. Ocjenjivanje uspješnosti zaposlenika nezaobilazni je dio sustava upravljanja ljudskim potencijalima. To su odavno poznati postupci koji svoj korijen vuku iz 3. stoljeća u Kini gdje su carski ocjenjivači koji su na osnovi ocjenjivanja sastavljali popise kandidata za napredovanje ili redosljed pretenedata za nasljeđivanje.<sup>10</sup> Danas se ocjenjivanje zaposlenika u javnoj upravi definira kao sustav periodičnog pregleda i evaluacije obavljanja poslova na kojima radi svaki pojedini djelatnik. Člankom 94. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da se službenici i namještenici u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ocjenjuju svake godine najkasnije do 31. ožujka za prethodnu kalendarsku godinu, dok je člankom 82. Zakona o državnim službenicima propisno ocjenjivanje državnih službenika svake godine najkasnije do 28. veljače za prethodnu kalendarsku godinu. Kriteriji za donošenje ocjene su stručnost, kreativnost i samoinicijativnost, kvaliteta i opseg obavljenih poslova radnog mjesta i pridržavanje zadanih rokova, odnos prema suradnicima i strankama, poštivanje radnog vremena i sl. Psihološki utjecaj dobre ocjene na zaposlenika predstavlja svojevrstan vjetar u leđa, potvrdu da su njegov rad i trud prepoznati, a što mu daje motiv za daljnji razvoj. Nasuprot tome, negativna ocjena predstavlja korak prema otkazu. Takav djelatnik negativno utječe na okruženje u kojem radi i svojim „neradom“ djeluje demotivirajuće na ostale te ga je potrebno „odstraniti“. Nerijetko se događa da poslove tog zaposlenika preuzimaju ostali zaposlenici. Pri tome dolazi do zatrpavanja poslom pojedinaca, to dovodi do prekoračenja rokova u rješavanju predmeta, a što u konačnici rezultira nezadovoljnim strankama i neučinkovitošću javne uprave.

#### 5. PLAĆA

Motivacija zaposlenika za daljnje napredovanje u radu je i plaća. Plaću možemo definirati kao “novčano primanje koje isplaćuje poslodavac zaposleniku za njegov obavljani rad i to u nekom pravilnom vremenskom razmaku (u Republici Hrvatskoj je to najčešće mjesečno)”.<sup>11</sup> Sukladno Priopćenju Državnog zavoda za statistiku o Prosječnim mjesečnim bruto i neto plaćama zaposlenih po obračunskim razdobljima u 2022. godini, od 19. kolovoza 2022. godine, prosječna mjesečna isplaćena neto plaća po zaposlenome u pravnim osobama Republike Hrvatske za drugo tromjesečje 2022. iznosila je 7.650,00 kuna, dok je prosječna mjesečna bruto plaća za drugo tromjesečje 2022. iznosila 10.394,00 kuna.<sup>12</sup> Tim priopćenjem obuhvaćeni su zaposlenici u pravnim osobama svih oblika vlasništva, tijelima državne vlasti i tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na području Republike Hrvatske. Ono što je bitno zaposlenicima u javnoj upravi je razlika u plaći s obzirom na stupanj odgovornosti i širinu posla koji obavljaju. Zaposlenici koji imaju veći stupanj obrazovanja, veći stupanj odgovornosti i

<sup>10</sup> Jurina M., (2011.) O upravljanju ljudskim potencijalima, Visoka škola za poslovanje i upravljanje s pravom javnosti „Baltazar Adam Kelčić“, Zapršić, str. 135.

<sup>11</sup> Vidas I., (2021.) Definiranje fiksnog i varijabilnog dijela plaće i oblici nagrađivanja uspješnosti zaposlenika, Ius-info dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/47564> (11.04.2023.)

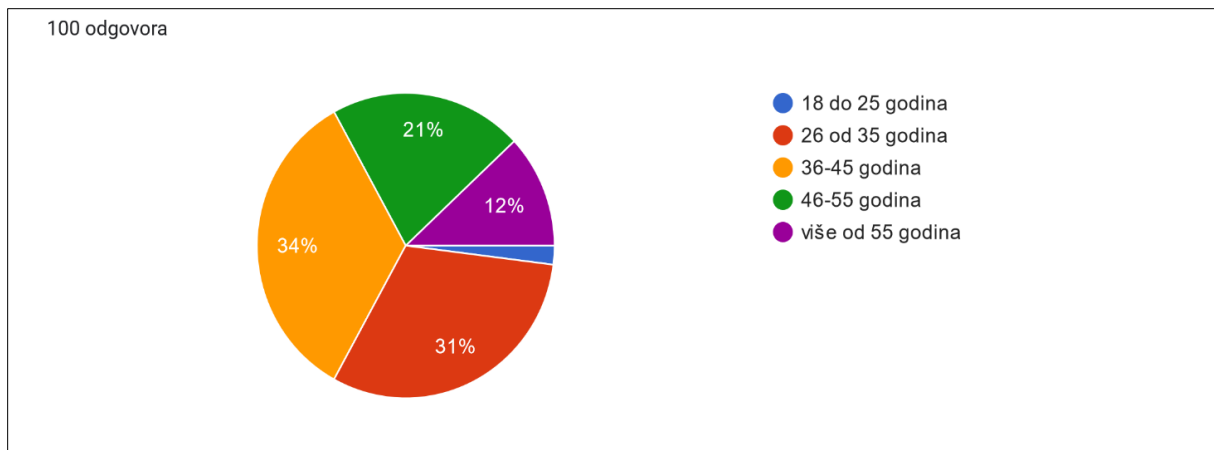
<sup>12</sup> Državni zavod za statistiku, Priopćenje o prosječnim mjesečnim bruto i neto plaćama zaposlenih po obračunskim razdobljima u 2022. godini, dostupno na: <https://podaci.dzs.hr/2022/hr/29062> (01. 04. 2023.)

veći opseg posla zahtijevaju da njihove plaće budu puno veće od ostalih zaposlenika. Međutim, to nije uvijek moguće ostvariti. Plaće u javnom sektoru su dosta niske, regulirane zakonom i podzakonskim aktima te čelnicima tijela javne uprave ne daju prostora za dodatno nagrađivanje.

## 6. STANJE ZAPOSLENIKA TIJELA JAVNE UPRAVE NA PODRUČJU VUKOVARSKO-SRIJEMSKE ŽUPANIJE

Ljudski potencijali i njihova motiviranost za daljnjim učenjem i savladavanjem novih vještina u obavljanju svojih svakodnevnih poslova ključ su za uspostavu efikasne i brze javne uprave. Da bi dobili uvid u stanje razvijenosti ljudskih potencijala unutar tijela javne uprave, proveli smo kratku Anketu pod nazivom Razvoj ljudskih potencijala u okviru digitalizacije javne uprave. U Anketi je sudjelovalo ukupno 100 ispitanika zaposlenih isključivo u tijelima javne uprave koja se nalaze na području Vukovarsko-srijemske županije. Dobivene rezultate analiziramo u nastavku.

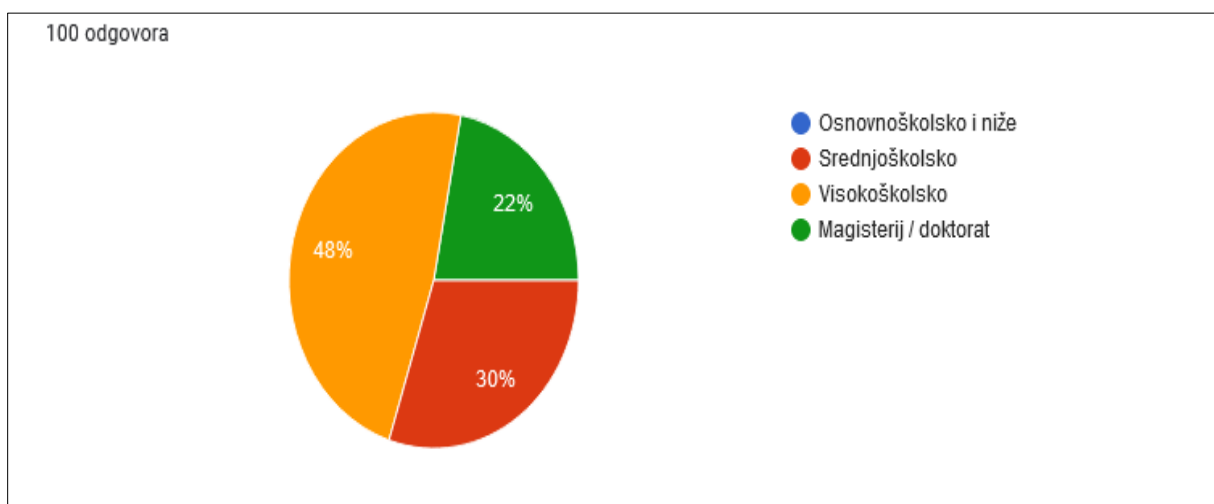
Slika 2. Starosna dob ispitanika



Izvor: Izrada autora

Najviše ispitanika koji su sudjelovali u anketi njih 34% je između 36 do 45 godina starosti, dok je najmanji broj ispitanika u dobi od 18 do 25 godina i to samo 2%.

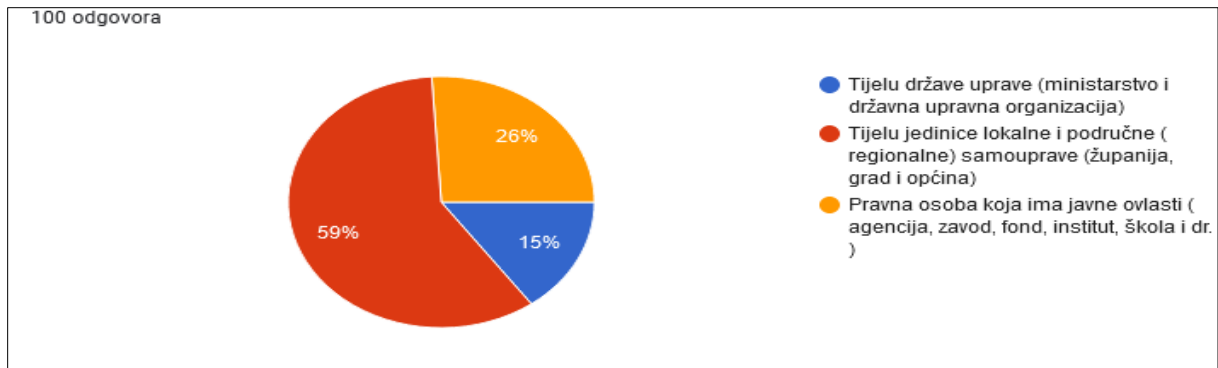
Slika 3. Stupanj obrazovanja



Izvor: Izrada autora

Većina ispitanika ima visokoškolsko obrazovanje, njih 48 %, dok najmanje ispitanika njih 22% ima magisterij ili doktorat.

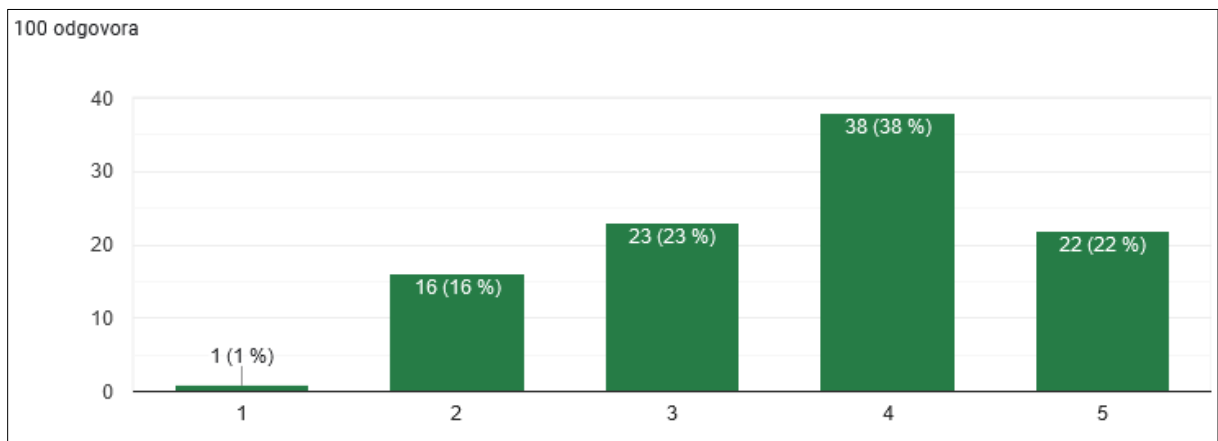
Slika 4. Vrsta tijela javne uprave u kojem je zaposlen ispitanik



Izvor: Izrada autora

Najviše ispitanika, njih 59 % je zaposleno u tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, dok je najmanje ispitanika, njih 15% zaposleno u pravnim osobama koje imaju javne ovlasti.

Slika 5. Kako ispitanici procjenjuju svoje informatičke vještine na skali od 1 do 5

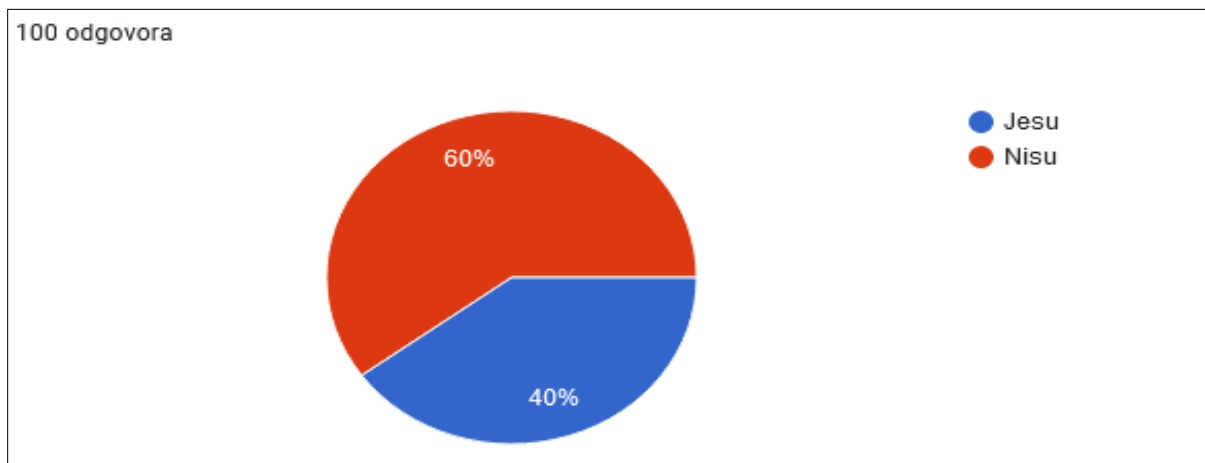


Izvor: Izrada autora

Najviše ispitanika, njih 38% svoje informatičke vještine ocijenilo je sa brojem 4, dok je samo jedan ispitanik svoje informatičke vještine ocijenio sa brojem 1.

Na pitanje: „Jeste li u okviru svog radnog mjesta odlazili na specijalizirane seminare i edukacije kako bi svladali određene programske alate?“ većina ispitanika, njih 65% je odgovorilo Ne, dok je njih 35% odgovorilo Da.

Slika 6. Čine li se ispitanicima programski alati nužni za obavljanje posla kompliciranim i nesavladivim?

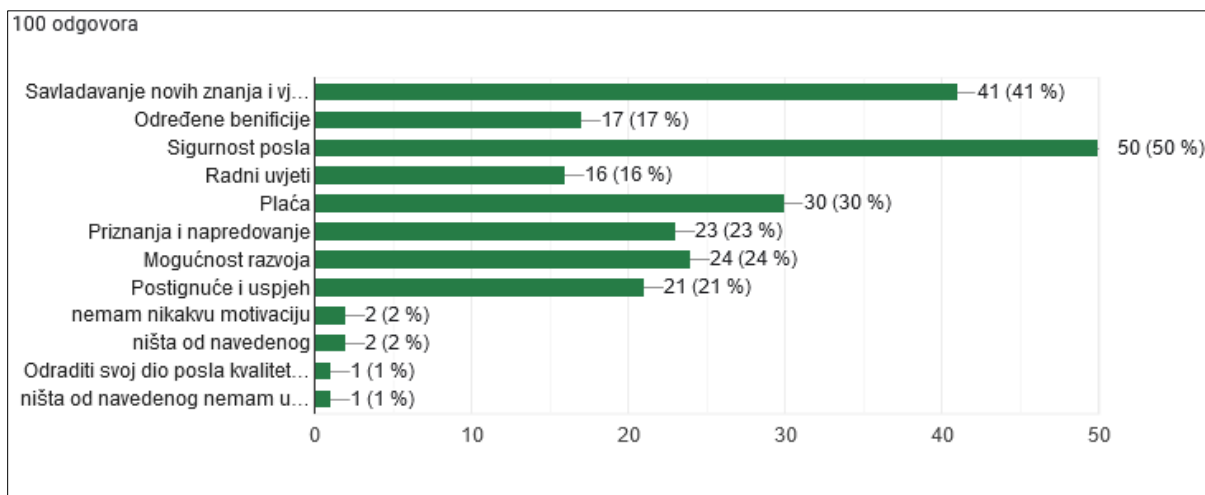


Izvor: Izrada autora

Većina ispitanika, njih 60% odgovorilo je da im se programski alati sa kojima obavljaju svoj posao ne čine kompliciranima.

Na pitanje: „Jeste li ikada odbili korištenje novih programskih alata?“, samo 3% ispitanika je odgovorilo potvrdno. Čak se 64 % ispitanika smatra dovoljno motiviranim motivirani da u okviru svoga radnog mjesta savladavaju nova znanja i vještine.

Slika 7. Motivacija ispitanika za rad!

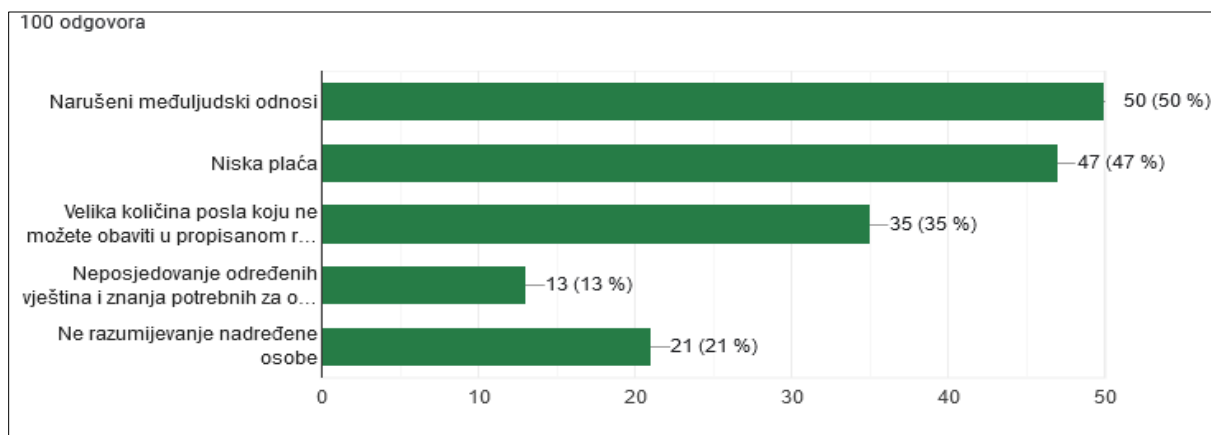


Izvor: Izrada autora

Ispitanike za rad u javnoj upravi najviše motivira sigurnost posla, njih 50%, dok je plaća kao motiv tek na trećem mjestu, njih 30%.



Slika 8. Demotivacija ispitanika za radom!



Izvor: Izrada autora

Ispitanike najviše u radu demotiviraju narušeni međuljudski odnosi na radnom mjestu, njih 50%, zatim niske plaće 47%, velika količina posla koju ne stignu obaviti u zadanim rokovima, njih 35%, te nerazumijevanje nadređene osobe 21%. 13% ispitanika je odgovorilo da ih u radu demotivira nepoznavanje određenih vještina i znanja potrebnih za radno mjesto na kojem rade.

## 7. ZAKLJUČAK

Proglašenjem pandemije corona virusa u Hrvatskoj tijekom 2020. godine i uspostavom lockdown-a građanima je bilo zabranjeno izlaziti iz domova bez nužne potrebe. Škole, vrtići, trgovine, tržnice su bili zatvoreni. Međutim, tijela javne uprave su na neki način morala funkcionirati. Tada se u javnu upravu uveo tzv. rad od kuće. Da bi se isti mogao obavljati bilo je potrebno da djelatnici kod kuće imaju svoja računala sa kojima se znaju služiti. Upravo je ta novonastala situacija u radu i funkcioniranju javne uprave pokazala pravo stanje vezano uz informatičko znanje svojih zaposlenika. Tom načinu rada su se puno brže prilagodili mlađi zaposlenici od starijih zaposlenika. Čak iako možda mlađi zaposlenici nisu znali na koji način nešto odraditi, znali su kako potražiti pomoć putem tzv. on line tražilica, dok stariji zaposlenici to nisu znali. U tom periodu došlo je do „zaostajanja“ u poslu i gomilanja neriješenih predmeta. Tada su čelnici javnopravnih tijela zaista postali svjesni da je neophodno da svi zaposlenici budu informatički obrazovani i da zaista svi moraju posjedovati barem osnovne vještine i znanja rada na informatičkim programima. Provodeći analiziranu Anketu došli smo do zaključka da zaposlenici u tijelima javne uprave ne bježe od činjenice da moraju pratiti razvoj digitalizacije, oni se trude savladati nove izazove, a glavni motiv im nije samo plaća, nego uz sigurnost posla to je upravo stjecanje novih znanja i vještina.

## LITERATURA

1. Bahtrijević-Šiber, F. (2014.) Strateški menadžment ljudskih potencijala, Suvremeni trendovi i izazovi, Zagreb, Školska knjiga,
2. Berman, Evan M. – Bowman, James S. – West, Jonathan P. – Van Wart Montgomery R. (2019.) Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj službi, Paradoksi, procesi i problemi, Zagreb, Mate d.o.o.,

3. Državni zavod za statistiku, Priopćenje o prosječnim mjesečnim bruto i neto plaćama zaposlenih po obračunskim razdobljima u 2022. godini, dostupno na: <https://podaci.dzs.hr/2022/hr/29062>. (01. 04. 2023.),
4. Jurlina Alibegović, D. (2021.) Zaposleni službenici i namještenici u županijama, gradovima i općinama, Ekonomski institut, Zagreb dostupno na: <https://www.eizg.hr/zaposleni-sluzbenici-i-namjestenici-u-zupanijama-gradovima-i-opcinama/5636>. (02. 04. 2023.)
5. Jurina, M. (2011.) Upravljanje ljudskim potencijalima, Zaprešić, Visoka škola za poslovanje i upravljanje, s pravom javnosti „Baltazar Adam Krčelić“
6. Keeley, B. (2009.) Ljudski kapital, Od predškolskog odgoja do cjeloživotnog učenja, Zagreb, Educa nakladno društvo d.o.o., str 33.
7. Statistički prikaz Ministarstva pravosuđa i uprave, Broj 22 (2021)., Zagreb, dostupno na: <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Statisti%C4%8Dki%20prikaz//Statisti%C4%8Dki%20prikaz%20broj%202022.pdf>. (02.04.2023.)
8. Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi, Narodne novine broj 77/07, 13/08, 81/08,
9. Vidas I., (2021.) Definiranje fiksnog i varijabilnog dijela plaće i oblici nagrađivanja uspješnosti zaposlenika, Ius-info, dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/47564> (11. 04. 2023.),
10. Zakonom o državnim službenicima, Narodne novine broj 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19, 141/22,
11. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi , Narodne novine broj 86/08, 61/11, 04/18, 112/19.

**FINANSIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE U SKLADU SA EVROPSKOM  
POVELJOM I ZAKONSKOM REGULATIVOM U REPUBLICI SRBIJI**

**LOCAL SELF-GOVERNMENT FINANCING IN ACCORDANCE WITH THE  
EUROPEAN CHARTER AND LEGAL REGULATIONS  
IN THE REPUBLIC OF SERBIA**

**doc. dr Vladimir Šipovac**

Univerzitet Privredna akademija  
Pravni fakultet za privredu i pravosuđe; Novi Sad  
e-mail: [vladimir.sipovac@pravni-fakultet.info](mailto:vladimir.sipovac@pravni-fakultet.info)

**prof. dr Dalibor Krstinić**

Univerzitet Privredna akademija  
Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad  
e-mail: [dkrstinic@pravni-fakultet.info](mailto:dkrstinic@pravni-fakultet.info)

**prof. dr Nenad Bingulac**

Univerzitet Privredna akademija  
Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad  
e-mail: [nbingulac@pravni-fakultet.info](mailto:nbingulac@pravni-fakultet.info)

**prof. dr Dejan Logarušić**

Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad  
e-mail: [dejan.logarusic@pravni-fakultet.info](mailto:dejan.logarusic@pravni-fakultet.info)

**Sažetak**

Za procenu stanja lokalne i regionalne demokratije zadužen je Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope. Osnovna uloga praćenja stanja, u 47 država članica Saveta Evrope, je kontinuirano praćenje za unapređenje stanja i dešavanja u oblasti lokalne i regionalne demokratije. Kongres prati sprovođenje Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (1985), odnosno prati stepen zaštite prava lokalnih i regionalnih vlasti kao što su pravo na samoupravu, vršenje ovlašćenja, biranje lokalnih tela, a posebno značajno za istraživanje u radu je pravo na finansijske resurse i administrativne strukture. Odredbama Zakona o finansiranju lokalne samouprave Republike Srbije definisani su pojmovi ukupnih izvornih i ustupljenih prihoda, nenamenski i ostali transferi i drugo. Istraživanje na lokalnom nivou će se bazirati na izvorne prihode jedinica lokalne samouprave njihov obim, strukturu i dovoljnost za izvršenje postavljenih zadataka na lokalnom nivou.

**Ključne riječi:** *finansiranje, lokalna samouprava, evropska povelja, decentralizacija fiskalnog sistema, evropski principi lokalne autonomije, evropski standardi.*

**Abstract**

The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe is responsible for assessing the state of local and regional democracy. The basic role of monitoring the situation

in the 47 member states of the Council of Europe is continuous monitoring and improvement of the situation and events in the area of local and regional democracy. The Congress monitors the implementation of the European Charter on Local Self-Government (1985), i.e. monitors the degree of protection of the rights of local and regional authorities, such as the right to self-government, the exercise of authority, the election of local bodies, and the right to financial resources and administrative structures is particularly important for research in the work. The provisions of the Law on Local Self-Government Financing define the concepts of total original and ceded revenues, non-purposed and other transfers, and others. The research at the local level will be based on the source income of the local self-government units, their scope, structure and sufficiency for the execution of the set tasks at the local level.

**Keywords:** *financing, local self-government, European charter, decentralization of the fiscal system, European principles of local autonomy, European standards.*

## 1. UVOD

Autori u radu razmatraju stanje regionalne demokratije definisano odredbama Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope. Svrha praćenja stanja, je utvrđivanje trenutnog nivoa i kontinuirano posmatranje sa ciljem unapređenja stanja i smernica razvoja u oblasti lokalne i regionalne demokratije.

Sa ciljem postizanja većeg jedinstva i ostvarivanja ideala i principa zemalja članica Saveta Evrope, podržan je princip da sve države obavljaju javne poslove. Smernice izgradnje lokalne samouprave zasnovane su na principima demokratizacije i decentralizacije vlasti, odnosno očuvanja i unapređenja lokalne samouprave što predstavlja važan doprinos razvoju i izgradnji Evrope. Administrativni nadzor treba da ima za cilj da obezbedi usaglašenost nacionalnih zakonodavstava sa odredbama međunarodne regulative Evropske povelje.

Istraživanje na lokalnom nivou u Republici Srbiji će se zasnivati na izvornim i poverenim prihodima jedinica lokalne samouprave, odabiru instrumenata ubiranja, njihovoj strukturi, dovoljnosti i obimu za pokriće rasta troškova za izvršenje postavljenih zadataka na lokalnom nivou.

## 2. FINANSIJSKA SREDSTVA LOKALNIH ORGANA VLASTI

Lokalni organi vlasti imaju pravo, u okviru nacionalne ekonomske politike, na adekvatna sopstvena finansijska sredstva kojima mogu slobodno da raspolažu u okviru svojih ovlašćenja. Finansijska sredstva lokalnih organa vlasti određuju se u skladu sa odredbama ustava i nacionalnih zakona. Lokalne zajednice najbolje upravljaju svojim prirodnim resursima pošto ih one koriste. Sve propise o korišćenju resursa treba donositi na lokalnom nivou, za razliku od višeg-centralnog organa koji ih donosi, a nema direktnu interakciju sa resursima (Ostrom Elinor, 2009).

Deo ili sva finansijska sredstva lokalnih organa vlasti, treba da potiču od lokalnih poreza i taksa čija visina se određuje statutom. Finansijski sistemi na kojima počivaju izvori treba da imaju dovoljan obim za pokriće rasta troškova vezanih za poslove i obaveze lokalnih organa vlasti. Zaštita finansijski slabijih lokalnih organa vlasti, tj. lokalni organi vlasti biće konsultovani, tj.

blagovremeno treba da obaveste nadređene organe kako da im se dodeljuju preraspoređena sredstva. Subvencije treba da se prosleđuju za namene za koje su odobrene a ne za finansiranje projekata lokalnih vlasti.

Lokalni organi vlasti mogu aplicirati na nacionalnom tržištu kapitala u okviru zakonskih mogućnosti u svrhu pozajmljivanja radi kapitalnog investiranja finansijskih sredstava.

### **3. FISKALNI JAVNI PRIHODI**

U fiskalne javne prihode ubrajaju se redovni i neredovni javni prihodi. Redovne prihode čine oni javni prihodi koji se naplaćuju svake godine i koji se po ekonomskoj prirodi redovno obnavljaju (porezi, carine, dividende, takse i dr.). Jedinici lokalne samouprave pripadaju izvorni prihodi ostvareni na njenoj teritoriji po osnovu samodoprinosu. Građani donose referendumom odluku o uvođenju samodoprinosu, u skladu sa postupkom neposrednog izjašnjavanja građana ukoliko zakonom ili drugim propisom nije drugačije određeno. Uveden je, u Jugoslaviji, u sistem javnih prihoda 1946 godine za finansiranje rashoda lokalnog karaktera, tj. nije predstavljao repliku sovjetskog instrumenta samooblaženije selskoga naselenija (Jelčić, 1989) nego je odražavao tendenciju razvijanja lokalne samouprave.

Neredovni javni prihodi predstavljaju vanredne javne prihode (donacije, pokloni i doprinosi), nemaju uređeno sukcesivno vreme uplate, odnosno država ih ostvaruje ad hoc, neredovno, kao bi se pokrili rashodi koji se javljaju iz izvora koji se ne obnavljaju.

Uvode se za određeni vremenski period za pokriće vanrednih javnih rashoda najčešće za saniranje posledica elementarnih nepogoda, posledica rata i drugo. Uvedeni vanredni javni prihodi poprimaju sve elemente redovnih javnih prihoda postaju bilansno predvidivi sa poznatim vremenom naplate.

U grupu vanrednih javnih prihoda možemo ubrojati nefiskalne javne prihode koji se pojavljuju u vidu donacija, kao prihodi po osnovu privatizacije, napuštene imovine, legata, fondova, korišćenja primarne emisije i drugo.

Otuđivanje, iz različitih razloga, pokretne i nepokretne imovine države predstavlja često način obezbeđenja neredovnih javnih prihoda u koje se može ubrojati i javni zajam, odnosno kredit. Oblik i način neposrednog izjašnjavanja građana uređuje se statutom jedinice lokalne samouprave. Odredbama zakona o finansiranju lokalne samouprave uređeno je da jedinica lokalne samouprave ne može uvesti lokalnu administrativnu taksu za spise i radnje iz nadležnosti organa za koje je zakonom kojim se uređuju republičke administrativne takse propisano plaćanje republičkih administrativnih taksi. Jedinica lokalne samouprave ne može uvesti, tj. definisati spise i radnje za koje se uvodi lokalna administrativna taksa, nastanak taksene obaveze, obveznike takse, način plaćanja takse, oslobođenja i olakšice od plaćanja takse kao i visinu takse koja ne može biti veća od iznosa republičke administrativne takse definisane za odgovarajući sličan spis ili radnju.

Skupština jedinice lokalne samouprave može uvoditi lokalne komunalne takse za korišćenje prava, predmeta i usluga za koje se ne može se uvoditi posebna naknada.

Nepokretna imovina, koja se otuđuje u vlasništvu države, najčešće se pojavljuje u vidu državne opreme, mašina, uređaja, naoružanja, stambenih zgrada, zemljišta i šuma.

Država može biti vlasnik domaćih ili inostranih hartija od vrednosti koje mogu biti predmet otuđenja, te se i po tom osnovu mogu ostvariti vanredni prihodi.

#### **4. DECENTRALIZACIJA FISKALNOG SISTEMA**

Decentralizacija fiskalnog sistema Republike Srbije značajna je za lokalnu samoupravu primenom odgovarajućeg sistema raspodele javnih rashoda, odnosno određivanjem finansiranja u skladu sa potrebama.

Alokativna funkcija javnih finansija obezbeđuje optimalnu alokaciju raspoloživih sredstva u državi. Ostvaruje se preko prihodnog i rashodnog mehanizma, preko koga se smanjuje ekonomska snaga poreskog obveznika, čime se obezbeđuju sredstva državi za finansiranje javnih rashoda. Klasifikacija javnih rashoda u Srbiji vrši se u skladu sa međunarodnom GFS metodologijom (Statistika državnih finansija) što je regulisano Pravilnikom o standardnom klasifikacionom okviru i Kontnom planu za budžetski sistem.

Drugo važno pitanje je raspodela javnih prihoda i delovanje različitih faktora koji utiču na stvaranje društvenopolitičkog, ekonomskog sistema i na stvaranje fiskalnog sistema.

Država zadovoljava javne potrebe obavljajući brojne sve složenije funkcije: sudstvo, tužilaštvo, političke (delatnosti organa javne uprave i lokalne samouprave), bezbedonosne (spoljašnja i unutrašnja bezbednost) kulturno obrazovne, socijalne i ekonomske, kao najvažnija funkcija savremene države.

U osnovne elemente finansiranja javnih potreba ubrajaju se javni rashodi i izdaci, javni prihodi i primanja, budžet države, finansijski i fiskalni odnosi između različitih nivoa državne zajednice od centralnog nivoa države do lokalnih vlasti, finansijska (fiskalna) politika koja obuhvata alokativnu, distributivnu i stabilizacionu ulogu javnih finansija.

#### **5. ELEMENTI EVROPSKE POVELJE – PRINCIPI**

Evropska Povelja o lokalnoj samoupravi predstavlja instrument za definisanje i zaštitu principa lokalne autonomije i jedan je od stubova demokratije koju Veće Evrope brani i razvija kao temeljnu evropsku vrednost (Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, 1985).

Cilj Povelje je da se isprave manjkavosti i nedostaci zajedničkih evropskih standarda za ocenu i zaštitu prava lokalnih organa vlasti, odnosno da se građanima pruži mogućnost učešća u donošenju odluka u vezi svakodnevnog života i učešće u obavljanju javnih poslova.

Administrativni nadzor može biti ostvaren u skladu sa procedurama i u slučajevima predviđenim ustavom i zakonima zemlje u kojoj se sprovodi. Odredbama Evropske Povelje uređeno je da lokalni organi vlasti imaju pravo na adekvatna sopstvena finansijska sredstva u skladu sa ovlašćenjima predviđenim ustavom i zakonima nacionalnog zakonodavstva.

Principi obuhvataju šest oblasti i odnose se na strateški okvir reforme javne uprave, izradu i koordinaciju politika, državno službenički sistem, upravljanje, odgovornost, pružanje usluga, upravljanje ljudskim resursima i javnim finansijama.

Ukupna finansijska sredstva treba da potiču od lokalnih poreza i taksa u skladu sa odredbama statuta. Principi javne uprave oslanjaju se na pravne propise EU, pravila Povelje o osnovnim pravima kao i merila dobre prakse država članica OECD (OECD/SIGMA, 2015).

Finansijski sistemi izvora sredstava treba da su široki i adaptibilni kako bi mogli da drže korak sa stvarnim rastom troškova. Zaštita finansijski slabijih lokalnih organa sistemom finansijskog izjednačavanja i drugim merama primenjuje se kako bi se korigovali efekti nejednake raspodele.

Lokalni organi vlasti konsultuju se oko načina dodele finansijskih sredstava. Subvencije za finansiranje određenih projekata lokalnih vlasti nisu predviđene, niti prihodi provizija od subvencije, odnosno ostaje pravo lokalnih vlasti da imaju slobodu političkog odlučivanja kao i pozajmljivanja sredstava radi kapitalnog investiranja.

## **6. FINANSIRANJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE**

Finansiranje jedinica lokalne samouprave vrši se iz sredstava prikupljenih poreza (porez na imovinu) i drugih prihoda (Vlatković, 2009) koji su uređeni odredbama ustava i nacionalnog zakonodavstva Republike Srbije.

U budžetu jedinica lokalne samouprave evidentiraju se svi prihodi i rashodi kojima se finansiraju nadležnosti. Odredbama Ustava Republike Srbije definisana je mogućnost, javnog zaduživanja a uslovi i postupak javnog zaduživanja bliže su uređeni odredbama zakona. Odredbama Ustava definisano je da se poslovi jedinice lokalne samouprave finansiraju iz izvornih prihoda i budžeta Republike Srbije u skladu sa odredbama zakona. Poslovi jedinice lokalne samouprave finansiraju se iz budžeta autonomne pokrajine u slučajevima kada je Republika Srbija poverila jedinici lokalne samouprave obavljanje poslova iz njene nadležnosti.

Zakonskim odredbama uređeno je (Zakon o finansiranju lokalne samouprave, 62/2006) obezbeđivanje sredstava opštinama, gradovima i gradu Beogradu za obavljanje izvornih i poverenih poslova.

Izvorne prihode čine prihodi čije elemente (stopu, visinu iznosa, utvrđivanje najvišeg i najnižeg iznosa naknade, takse i dr.), utvrđuje jedinica lokalne samouprave.

Ustupljeni prihodi definišu se kao prihodi čija se osnovica, stopa, odnosno način i merila za utvrđivanje visine iznosa određuju zakonom. Ukupan prihod prikupljen na teritoriji jedinice lokalne samouprave ustupa se u celini ili delimično toj jedinici lokalne samouprave. Ukupan nenamenski transfer definiše se kao zbir transfera za ujednačavanje, opšteg, kompenzacionog i transfera solidarnosti, u skladu sa bližom definicijom pojma pojedinih transfera.

Jedinici lokalne samouprave (Zakon o finansiranju lokalne samouprave, 62/2006, ..., 124/2022) pripadaju izvorni prihodi ostvareni na njenoj teritoriji propisani odredbama zakona kao: deo poreza na imovinu, lokalne administrativne takse, lokalne komunalne takse, boravišna taksa, naknade za korišćenje javnih dobara, koncesiona naknada, druge naknade u skladu sa zakonom,

prihodi od prekršajnih novčanih kazni, davanja u zakup u svojini Republike Srbije, prihodi od davanja u zakup nepokretnosti i pokretnih stvari u svojini jedinice lokalne samouprave, prihodi nastali prodajom usluga korisnika sredstava budžeta jedinice lokalne samouprave, prihodi od kamata, prihodi po osnovu donacija kao i prihodi od samodoprinosu.

Izvorni prihodi obuhvataju Porez na imovinu (Zakon o porezima na imovinu, 26/2001), osim poreza na prenos apsolutnih prava i poreza na nasleđe i poklon.

Prihodi prikupljeni od poreza na imovinu pripadaju, u punom iznosu, jedinicama lokalne samouprave koje su preuzele pravno administrativne odredbe i postupke ubiranja poreza na imovinu u statici. Utvrđivanje i naplata poreza na imovinu u dinamici ostali su u nadležnosti državnog upravnog organa – Poreske uprave.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave uređuje obezbeđivanje sredstava opštinama, gradovima i gradu Beogradu za obavljanje izvornih i poverenih poslova. Sredstva budžeta jedinice lokalne samouprave obezbeđuju se iz izvornih i ustupljenih prihoda, transfera, primanja po osnovu zaduživanja i drugih prihoda i primanja utvrđenih zakonom.

Jedinici lokalne samouprave pripadaju izvorni prihodi ostvareni na njenoj teritoriji kao porez na imovinu, osim poreza na prenos apsolutnih prava i poreza na nasleđe i poklon. Razgraničenje je predviđeno donošenjem Zakona o finansiranju lokalne samouprave čijim odredbama je uređeno da jedinica lokalne samouprave u celosti utvrđuje, naplaćuje i kontroliše porez na imovinu pravnih i fizičkih lica osim poreza na nasleđe i poklon i poreza koji se naplaćuje na prenos apsolutnih prava.

Izvorni prihodi se definišu kao prihodi čija su visina i merila za utvrđivanje iznosa poverena jedinici lokalne samouprave. Zakonskim odredbama može se ograničiti visina poreske stope, utvrditi najviši i najniži iznos naknade, odnosno takse. Nadležni organi, za poslove lokalne samouprave, u celosti utvrđuju, naplaćuju i kontrolišu pripadajuće izvorne prihode ostvarene na njihovoj teritoriji. Jedinica lokalne samouprave ubira porez na imovinu, lokalne administrativne, komunalne i boravišnu taksu, naknade za korišćenje javnih dobara, koncesione i druge naknade i prihode.

### **6.1. Ustupljeni prihodi**

Kod ustupljenih prihoda osnovica i stopa se utvrđuju zakonom, ostvaruju na teritoriji jedinice lokalne samouprave i ustupaju u celini ili delimično. Jedinica lokalne samouprave može uvesti lokalne administrativne takse za spise i radnje u upravnim stvarima u okviru nadležnosti, odnosno ne može uvesti lokalnu taksu ukoliko je propisano plaćanje republičkih administrativnih taksi. Aktom skupštine, kao organa jedinice lokalne samouprave, može da se uvesti boravišna taksa, u skladu sa zakonom koji uređuje turističku delatnost (Zakon o turizmu, 2019). Boravišna taksa se ubraja u komunalne takse, a obveznik plaćanja je fizičko lice koje koristi uslugu smeštaja u turističkom objektu izvan mesta svog prebivališta.



## 6.2. Takse

Takse kao oblik javnih prihoda pojavile su se u periodu srednjeg veka. Ubrajaju se u neporeske javne prihode zajedno sa naknadama, kaznama i prihodima koji se ostvare upotrebom javnih sredstava (Popović, 1997).

Takse država naplaćuje od fizičkih i pravnih lica kao novčani ekvivalent za usluge koje čine organi države. Iznos takse koji treba da se plati ne predstavlja cenu za pruženu uslugu. Visina takse se ne određuje prema vrednosti pružene usluge. Plaća se prilikom podnošenja zahteva za ostvarivanje koristi ili nekog prava pojedinca. Osnov za plaćanje takse je posebna korist koju ostvaruje pojedinac koji plaća odgovarajuću naknadu za pojedinačnu uslugu učinjenu od strane državnog organa ili ustanove.

Takse možemo definisati kao novčane naknade, specijalne i pojedinačne, za usluge koje državni organi i ustanove, čine u okviru svojih ovlašćenja, na zahtev pravnih i fizičkih lica (Đorđević, 2006). Takse se plaćaju radi pokrivanja troškova koji nastaju pružanjem usluga od strane državnih organa i ustanova. Mereno ekonomskim pokazateljima, visina takse nije ekvivalentna sumi troškova državnih organa. Naplatom takse država prikuplja novčana sredstva koja se koriste za finansiranje mnogobrojnih funkcija.

Takse mogu imati i ulogu instrumenta za ostvarenje određenog cilja. Ukoliko država želi da smanji nivo tražnje podizanje visine takse delovaće destimulativno na nivo tražnje za uslugama od strane pravnih i fizičkih lica.

Ukoliko građanin želi da dobije određeno uverenje, dokaz ili slično dužan je da plati taksu za uslugu koja je nematerijalne prirode. Naplata taksa se ostvaruje aktivnošću administrativnih organa države direktno i indirektno. Direktna naplata se obavlja u gotovom novcu, a indirektna korišćenjem taksenih marki. Savremene države napuštaju primenu taksi, i uvode poreze. Takse nemaju svojstva poreza, nisu elastične, ne mogu se po potrebi povećavati, u periodu konjunktura, ili smanjivati, u periodu depresije, dok porezi to mogu (Lovčević, 1979). Takse su manje izdašne od poreza pa pojedine države ih koriste manje, a druge više.

Naplata taksa uređena je posebnom zakonskom i podzakonskom regulativom, odnosno taksenim zakonodavstvom. Naplaćuju se primenom taksene tarife uređenog spiska svih taksenih usluga.

Taksena tarifa predstavlja listu usluga svrstanu po principu tarifnih brojeva sa pojedinačno naznačenim iznosom takse za plaćanje. U zakonodavstvu Republike Srbije takse su definisane kao neporeski javni prihod, uvode se zakonskom regulativom kojom je uređena i njihova visina ili je istim zakonom dato pravo određenom subjektu da utvrdi njihovu visinu. Taksa se naplaćuje za neposredno pruženu javnu uslugu i njena visina mora biti iskazana u apsolutnom iznosu, odnosno ne može biti utvrđena kao procenat od promenljive osnovice.

Ukoliko visina takse nije utvrđena zakonom neophodno je pribaviti saglasnost ministarstva ili organa lokalne vlasti nadležnog za finansije. Takse, doprinosi, naknade, novčane kazne, prihodi od državne imovine i drugi elementi sačinjavaju ostale oblike javnih prihoda koji su neophodni da podmire utvrđeni obim javnih izdataka. Zajednička im je karakteristika što ih država prikuplja na osnovu svoje suverene vlasti ili na osnovu svojih javnih funkcija. Naknade,

kao vanbudžetski javni prihodi, predstavljaju novčanu vrednost, davanje u naturi ili izvršavanje nekog rada kao ekvivalent za neku materijalnu obavezu.

Doprinosi za socijalno osiguranje prikupljaju se pomoću sistema tekućeg usklađivanja sa rashodima i sistemom akumulacije kapitala čime se obezbeđuje finansiranje prava osiguranika u kraćim vremenskim periodima, odnosno u slučajevima isplate naknada po osnovu zdravstvenog osiguranja i osiguranja za slučaj nezaposlenosti.

Doprinosi za socijalno osiguranje plaćaju se iz tekućih zarada osiguranika i tekućeg platnog fonda poslodavaca a služe za finansiranje kratkoročnih naknada iz socijalnog osiguranja.

## **7. ZAKLJUČAK**

Kako bi se održao postojeći nivo finansiranja lokalne samouprave i težnja za unapređenjem na viši nivo, neophodno je kontinuirano praćenje i usaglašavanje međunarodnih pravnih pravila sa nacionalnim zakonodavstvom Republike Srbije. Lokalni organi vlasti imaju pravo da raspoložu sopstvenim finansijskim sredstvima u skladu sa ovlašćenjima, odnosno lokalne zajednice bi trebalo da najefikasnije upravljaju prirodnim resursima na svojoj teritoriji. Pojedini autori (Ostrom, 2009) smatraju da propise o korišćenju resursa treba donositi na lokalnom nivou, a ne na višem nivou organa Saveta Evrope koji ih donosi a nema direktnu interakciju sa resursima.

Resursi koje prikupi lokalna samouprava u vidu poreza, doprinosa, taksa i drugih dažbina na lokalnom nivou nisu izdašni i treba ih raspoređivati u skladu sa prioritetima potreba na lokalnom nivou. U Republici Srbiji lokalnoj samoupravi pripadaju svi izvorni prihodi ostvareni na njenoj teritoriji, osim poreza na prenos apsolutnih prava i poreza na nasleđe i poklon, odnosno ubira porez na imovinu, lokalne administrativne, komunalne i boravišnu taksu, naknade za korišćenje javnih dobara, koncesione i druge naknade i prihode.

U okviru Saveta Evrope funkcioniše, Parlamentarna skupština koja nije organ odlučivanja nego savetodavni organ, kao i Kongres lokalnih i regionalnih organa vlasti koji ima za cilj povećanje političkog uticaja lokalnih i regionalnih organa vlasti i dalju demokratizaciju u ulozi konsultativnog organa.

U radu je analizirana postavljenost i uticaji pravne regulative međunarodnog i nacionalnog nivoa i primena iste prilikom raspodele finansijskih sredstava na lokalnom nivou, što je veoma delikatno, pošto sve države obavljaju javne poslove.

Decentralizacija fiskalnog sistema značajna je za lokalnu samoupravu primenom odgovarajućeg sistema raspodele javnih rashoda, odnosno određivanjem finansiranja u skladu sa potrebama. Odredbama Evropske povelje o lokalnoj samoupravi postavljene su osnovne funkcionisanja na lokalnom nivou koje bi trebalo unapređivati i usaglašavati sa pratećom regulativom.

## **LITERATURA**

1. Đorđević, D., (2006). Javne finansije i finansijsko pravo, Univerzitet Privredna akademija, Novi Sad, str. 116-117.
2. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, (1985).

3. Jelčić, B., (1989). Idejno-teoretske osnove samodoprinosu (u: Oporezivanje i poresko pravo, red. Petrović, M. i Popović, D., Pravni fakultet Beograd, str. 237.f.)
4. Lovčević, J., (1979). Institucije javnih finansija, Novinsko-izdavačka ustanova Službeni list SFRJ, Beograd, str. 79-80.
5. OECD/SIGMA, Principi javne uprave, OECD, 2015, str. 67.
6. Ostrom Elinor, (2009) Nobelova nagrada za ekonomiju – Teorija javnog izbora.
7. Popović, D., (1997). Nauka o porezima i poresko pravo, Savremena administracija, Beograd i Open Society Institute COLPI – Constitutional and Legislative Policy Institute, Budimpešta, str. 870-880.
8. Vlatković, M., (2009). Pravo lokalne samouprave, Privredna akademija, Novi Sad, str. 229.
9. Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Službeni glasnik RS, 62/2006, 93/2012, ..., 111/2021 – dr. zakon i 124/2022 – usklađeni din. iznosa.
10. Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, Službeni glasnik RS, br. 80/2002, ..., 112/2015, ..., 30/2018, 95/2018, 86/2019, 144/2020, 96/2021 i 138/2022, čl. 2a.
11. Zakon o porezima na imovinu, Službeni glasnik RS, br. 26/2001, Službeni list SRJ, br. 42/2002 – odluka SUS i Službeni glasnik RS, br. 80/2002, 144/2020, 118/2021 i 138/2022.
12. Zakon o turizmu, Službeni glasnik RS, br. 17/2019.

## UNAPREĐENJE RAZVOJA UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA KAO STRATEŠKI CILJ REFORME JAVNE UPRAVE U REPUBLICI SRBIJI

### IMPROVING THE DEVELOPMENT OF HUMAN POTENTIAL MANAGEMENT AS A STRATEGIC OBJECTIVE OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN THE REPUBLIC OF 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**

Republika Srbija kontinuirano, u poslednjih dvadeset godina, reformiše javni sektor približavajući ga evropskim administrativnim principima, standardima i vrednostima. Intenzitet reformskih zahvata je svakako pojačan težnjom za integracijom u Evropsku uniju. U proteklom periodu su, u skladu sa prioritetima i ostvarenim ciljevima iz prethodnih godina, prilagođavane mere i definisani novi ciljevi u razvoju javne uprave. Usredsređenost na aktivnost upravljanja ljudskim resursima i kapacitetima u javnoj upravi je očigledna, budući da je pokazala dobre rezultate. Usvajanjem Strategije reforme javne uprave i Akcionog plana za njenu implementaciju za period 2018-2020. godine, otpočela je nova faza u razvoju javne uprave u Republici Srbiji i utvrđeni su prioriteti u oblasti uspostavljanja javno-službeničkog sistema zasnovanog na zaslugama i u oblasti unapređenja upravljanja ljudskim resursima. U aprilu 2021. godine usvojena je Strategija reforme javne uprave za period od 2021-2030. godine koja se nadovezuje na rezultate postignute u prethodnom periodu, sa utvrđenim novim prioritetima. Cilj rada je prikazivanje stanja i tendencija razvoja upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi Republike Srbije sa posebnim osvrtom na reforme stručnog usavršavanja državnih službenika i problem odliva kadrova.

**Ključne riječi:** *upravljanje ljudskim potencijalima, stručno usavršavanje, javna uprava, depolitizacija javne uprave, profesionalizacija javne uprave.*

#### **Abstract**

The Republic of Serbia has continuously, in the last twenty years, reformed the public sector, bringing it closer to European administrative principles, standards and values. The intensity of the reform interventions is certainly enhanced by the aspiration for integration into the European Union. In the past period, in accordance with priorities and achieved goals from previous years, measures were adjusted and new goals were defined in the development of public administration. The focus on the activity of managing human resources and capacities in public administration is obvious, since it has shown good results. With the adoption of the Public Administration Reform Strategy and the Action Plan for its implementation for the period 2018-2020, a new phase in the development of public administration in the Republic of Serbia began and priorities were established in the area of establishing a merit-based civil service system and in the area of improving human resources management. The Public Administration Reform Strategy for the period 2021-2030 was adopted in April 2021 which

follows up on the results achieved in the previous period, with new priorities established. The aim of the paper is to present the state and development tendencies of human resources management in the public administration of the Republic of Serbia with special reference to reforms in the professional training of civil servants and the problem of staff outflow.

**Keywords:** *human resources management, professional training, public administration, depoliticization of public administration, professionalization of public administration.*

## 1. UVOD

Javna uprava, inače širi pojam od državne uprave budući da obuhvata i lokalnu samoupravu i javna preduzeća, predstavlja jedan od veoma važnih faktora demokratskog upravljanja društvom i državom.<sup>1</sup> Uočavajući neophodnost stvaranja takvog administrativnog kapaciteta koji mora biti kako subjekat sprovođenja procesa reforme, tako i servis koji na najadekvatniji i najprofesionalniji način može da pruži efikasne usluge građanima i privredi, Vlada Republike Srbije je, kao jednu od oblasti javne uprave, mapirala upravljanje ljudskim resursima. (u daljem tekstu ULJR) Nema dobre javne uprave bez dobro osmišljenog, funkcionalnog i organizovanog sistema ULJR. Shodno tome, cilj ovog rada je da ukaže na dosadašnju izmenu pravnog okvira u Republici Srbiji kojim su prvo stvorene normativne osnove za depolitizaciju, profesionalizaciju i razvoj javno-službeničkog sistema, kao potka unapređenju sistema ULJR, nakon čega je uveden sistem kompetencija za rad državnih službenika, formiran je način njihovog stručnog usavršavanja i predviđen sistem platnih razreda. Takođe, u radu se ukazuje na uočene nedostatke u organizaciji ULJR u javnoj upravi Republike Srbije i neophodnim aktivnostima koje se moraju sprovesti radi poboljšanja zadovoljstva zaposlenih, njihove spremnosti za promene i potsticanje etičnosti u ponašanju državnog službenika.

## 2. REFORMA JAVNE UPRAVE U REPUBLICI SRBIJI KAO PREDUSLOV ZA RAZVOJ SISTEMA UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA

Kao jedna od postsocijalističkih zemalja, u kojoj se uprava posmatrala kao aparat državne vlasti i pravna pojava, reformi uprave u ranijim periodima u Srbiji se pristupalo tradicionalno, normativistički, sa stanovišta normativne regulacije organizacije i funkcije uprave. (Lilić, 2003) Međutim, iskustva savremenih razvijenih država su pokazala da se uprava više ne može posmatrati na taj način, kao autoritativni administrativni skup pravila i procedura, već da je neophodno razviti takav model uprave, njene funkcije i delatnosti, koji proizilazi iz socijalnog koncepta. (Digi, 1929) U poslednjih nekoliko decenija se u skladu sa potrebama savremenog društva i države razvilo više koncepata javne uprave (Koprić, 2015) (Milenković, 2019), ali je nama relevantan sistem standarda i principa „dobre uprave“ čija je osnovna karakteristika da teže valjanom i efikasnom ostvarenju javnog interesa, pružanju usluga zajednici čije poverenje uživa uz poštovanje prava i interesa lica sa kojima se povezuje. (Mendes, 2009)

<sup>1</sup>Funkcionalna i organizovana javna uprava direktno utiče na povećanje životnog standarda u društvu i nije slučajno što njena reforma predstavlja jedan od preduslova pristupanja Republike Srbije Evropskoj Uniji. Reforma javne uprave u Republici Srbiji je od presudnog značaja, pored vladavine prava i ekonomskog upravljanja, za uspeh političkih i ekonomskih reformi i za stvaranje stabilne osnove za primenu standarda Evropske Unije.

Prepoznajući prednosti usvajanja standarda „dobre uprave“, te težnji usaglašavanja sa principima tzv. „evropskog upravnog prostora“, (SIGMA, 1998), zatim poštujući obavezu sprovođenja reforme javne uprave kao države koja je u statusu kandidata za članstvo u EU, u Srbiji se u kontinuitetu od 2004. godine sprovodi sveobuhvatna i opsežna reforma u toj oblasti. Prvi strategijski dokument kojim su definisani ciljevi i pravci reforme državne uprave je bio Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji, usvojen 2004. godine, (Strategija, 2004) nakon čega je usledio period donošenja niza reformskih propisa, od kojih je najznačajniji Zakon o državnoj upravi. (SG RS 79/05) Osnovni ciljevi strategije su se odnosili na uspostavljanje takve državne uprave koja će biti u skladu sa principima „dobre uprave“ i EU standardima, kao i napuštanje koncepcije prema kojoj se poslovi državne uprave definišu kao vršenje izvršne vlasti na autoritativan način. Ovakav koncept je pratilo i upravno zakonodavstvo, pa su poslovi izvršne vlasti prošireni i na one oblasti koje su saglasne realnoj ulozi savremene uprave, sa ciljem transformacije državne uprave od „instrumenta vlasti“ do „javne službe“. (Lilić, 2011)

U periodu koji je usledio, a nakon što je Srbija 2012. godine stekla status kandidata za članstvo u EU, (Istorijat odnosa između Srbije i EU), reforma javne uprave se nastavila još odlučnije donošenjem Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji. (SG RS br. 9/14, 42/14-ispravka i 54/18). Ovom strategijom, i Akcionim planovima koji su je pratili (Akcionni plan 2015-2017. godine i Akcionni plan 2018-2020. godine) je proširen obuhvat reforme sa prethodne koja se odnosila samo na državnu upravu, do reforme cele javne uprave izuzimajući samo javna preduzeća. Normativna realizacija navedene Strategije se prevashodno ogledala u usvajanju Zakona o opštem upravnom postupku (SG RS br. 18/16, 95/18) na koji način su načela SIGMA standarda inkorporirana u pravni sistem Republike Srbije. Transparentnost reforme javne uprave je podignuta na viši nivo kreiranjem strateškog plana „Uprava po meri svih nas“ 2015. godine sa namerom da se uprava postavi kao servis orijentisan ka građanima i drugim krajnjim korisnicima. (Uprava po meri svih nas)

Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021.-2030. godine (SG RS br. 42/21 i 92/22-Odluka) se nadovezuje na dalje ispunjenje opštih i posebnih ciljeva postavljenih u ranijim Strategijama, sa posebnim osvrtom na one ciljeve koji nisu ispunjeni u prethodnom periodu. Usredsredjenost na politiku pružanja usluga, ULJR i upravljanje kapacitetima, kao i unapređenje koordinacije u sprovođenju i praćenju reforme javne uprave uz dalje usklađivanje svih dokumenata javnih politika u oblasti reforme javne uprave, kao konkretni ciljevi reforme, razrađeni su kroz programe i Akcione planove. Za potrebe ovog rada, u daljem tekstu će biti predstavljeni dosadašnji rezultati i postavljeni izazovi kao i predlozi za njihovo savladavanje u tematskoj oblasti ULJR u javnoj upravi, kao posebnom cilju opsežne reforme u javnoj upravi Srbije.

### **3. RAZVOJ SISTEMA UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA U JAVNOJ UPRAVI U REPUBLICI SRBIJI – REFORMA SLUŽBENIČKOG SISTEMA**

Reforma javne uprave nije moguća bez dobro organizovanog službeničkog sistema, rasterećenog političkog uticaja, sa stručnim i profesionalnim kadrom motivisanim da ispuni sve utvrđene obaveze. Zbog toga se u Srbiji, paralelno sa planiranjem reforme uprave, otpočelo i na reformisanju dotadašnjeg službeničkog sistema. Reforma se ogledala prvenstveno u

unapređivanju profesionalnosti i depolitizovanosti državne uprave i menjanju pravnih okvira kojima je uređen položaj državnih službenika, njihovih prava i obaveza. Uvođenjem takvih principa u reformu uprave u Srbiji, stvorene su normativne pretpostavke za ispunjavanje jednih od najbitnijih evropskih standarda u oblasti službeničkih odnosa. (Lončar, 2013) Depolitizacijom državne uprave se smanjuje politički uticaj na zapošljavanje i unapređenje kadrova u državnoj upravi, a direktan uticaj ima na suzbijanje korupcije. Ona se postiže uvođenjem transparentnih procedura zapošljavanja i sistema napredovanja na osnovu ostvarenih rezultata. Tako formiran službenički sistem se profesionalizacijom unapređuje u pružanju kvalitetnih usluga, delovanjem stručnog, odgovornog i delotvornog kadra. Shodno postavljenim ciljevima, usvajanjem Zakona o državnim službenicima (SG RS br. 79/05, 81/05, 83/05 – ispr.), Zakona o platama državnih službenika i nameštenika (SG RS br. 62/06) te velikog broja podzakonskih akata od kojih su najbitniji: Uredba o osnivanju Službe za upravljanje kadrovima (SG RS br. 106/05), Uredba o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika (SG RS br. 117/05), Uredba o razvrstavanju radnih mesta nameštenika (SG RS br. 5/06), Uredba o pripremi kadrovskog plana u državnim organima (SG RS br. 8/06), Uredba o ocenjivanju državnih službenika (SG RS br. 11/06), Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima (SG RS br. 41/07), stvorene su nužne pravne pretpostavke za formiranje depolitizovane i profesionalizovane državne uprave. Normativne pretpostavke za poštovanje principa depolitizacije i profesionalizacije u pokrajinskim upravama i jedinicama lokalnih samouprava su postignute usvajanjem Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave (SG RS br. 21/16, 113/17), na koji način je zaokružen službenički sistem na svim nivoima organizacije uprave: državnom, pokrajinskom i lokalnom. Preciznim određivanjem načina zapošljavanja, te stvorenim osnovama za dalji razvoj principa profesionalizacije kadrova u upravi, kako državnoj tako i pokrajinskoj i lokalnoj, ostvarene su pretpostavke za razvijanje sistema ULJR.

Dakle, Republika Srbija je razvoj ULJR započela Strategijom reforme državne uprave iz 2004. godine, ali su se konkretni uslovi za primenu ovog sistema stvorili tek usvajanjem Strategije reforme javne uprave iz 2014. godine i donošenjem niza zakonskih i podzakonskih akata kojima se stvorila osnova za konkretizaciju sistema ULJR. To je i logično, imajući u vidu činjenicu da je način na koji se upravlja ljudskim resursima u javnoj upravi jednako bitan kao propisivanje jasnih procedura na osnovu kojih javna uprava donosi odluke i postupa u pojedinačnim upravnim stvarima. Naime, ispunjenje zahteva koji su pred javnu upravu postavljeni, a to su preobražaj administrativne i trome uprave u uslužan, ekonomičan, profesionalan i delotvoran servis, direktno je proporcionalan kvalitetu službenika koji su u njoj zaposleni. Državni službenik sa jedne strane štiti javni interes, postupajući u upravnom postupku i rešavajući u upravnim stvarima, dok sa druge strane svoj posao treba da izvršava efikasno, ekonomično, profesionalno i efektivno, čime štiti i interese svih ostalih korisnika usluga. Da bi se službenički sistem mogao razvijati u tom smeru, bilo je neophodno obezbediti uslove za napredovanje i stručno usavršavanje državnih službenika.

U tom smislu, dalja reforma se odnosila na unapređenje normativnog okvira kojim se doprinosi uspostavljanju usklađenog javno-službeničkog sistema oličenom kroz usvajanje izmena i dopuna Zakona kojima su uređeni radni odnosi u upravi. Zakonom o državnim službenicima,

njegovim izmenama i dopunama iz 2018. godine (SG RS 79/05, 81/05 – ispravka, 83/05 – ispravka, 64/07, 67/07 – ispravka, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18) uvedene su kompetencije za rad državnih službenika, a Zakonom o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru (SG RS 1/16, 108/16, 113/17 8 95/18), na osnovu kog zakona je izvršena izmena i dopuna svih ostalih zakona koji su uređivali plate državnih službenika i nameštenika na svim nivoima organizacije uprave, izvršeno je ujednačavanje plata zaposlenih u javnom sektoru uvođenjem platnih grupa i platnih razreda. Kompetencije državnog službenika, kao potpuno nov pojam u pravu Srbije, podrazumevaju skup znanja, veština, osobina, stavova i sposobnosti koje državni službenik mora da poseduje kako bi uspešno izvršavao svoje obaveze na radnom mestu. (čl. 5a, SG RS 79/05,.. 95/18). Zakonom su kompetencije podeljene na funkcionalne<sup>2</sup> i ponašajne.<sup>3</sup> (čl. 44v, SG RS 79/05,.. 95/18) Zakonom je predviđen i dodatni uslov za rukovodioce u državnoj upravi, oni moraju biti kompetentni za ULJR, dok državni službenici na položaju moraju imati sposobnosti strateškog upravljanja. (čl. 44b, SG RS 79/05,.. 95/18) Normativni okvir u ovoj oblasti je zaokružen usvajanjem podzakonskog akta Uredbe o određivanju kompetencija za rad državnih službenika. (SG RS 4/19)

Što se tiče sistema stručnog usavršavanja službenika u javnoj upravi, osnove za njegov razvoj su postavljene još 2004. godine, ali je značajan korak ka unapređenju ove oblasti učinjen tek 2017. godine usvajanjem Zakona o Nacionalnoj akademiji za javnu upravu (u daljem tekstu NAJU) (SG RS br. 94/17) i njenom osnivanju kao centralne institucije sistema stručnog usavršavanja službenika u javnoj upravi. Njene dužnosti su da priprema, sprovodi, verifikuje, razvija i vrednuje programe stručnog usavršavanja, sprovodi programe obuke budućih realizatora, vrši njihovu selekciju i akreditaciju, vodi Centralnu evidenciju programa stručnog usavršavanja u javnoj upravi i vrši druge stručne poslove javne uprave. (čl. 4 i 10, SG RS br. 94/17) U cilju razrade zakonskih odredbi i daljeg unapređenja ove oblasti, usvojena su dva podzakonska akta: Uredba o akreditaciji, načinu angažovanja i naknadama realizatora i sprovodilaca programa stručnog usavršavanja u javnoj upravi (SG RS br. 90/18) i Pravilnik o centralnog evidenciji programa stručnog usavršavanja u javnoj upravi i izdavanju uverenja o učešću u programu. (SG RS br. 102/2018) Na samom početku svoga rada, NAJU je utvrdila novu metodologiju za utvrđivanje potreba za stručnim usavršavanjem u organima javne uprave, koja, međutim, nije jednom konačno data već zavisi od konstantne analize potreba za stručnim usavršavanjem (u kom obimu i u kojoj specifičnoj oblasti, kao i u kojim rokovima treba da se sprovede). (Analiza, NAJU) Pored toga, organizovane su i realizovane brojne obuke zaposlenih, u smislu njihove dužnosti, dakle obavezne obuke, ali su održane i obuke na lični zahtev zaposlenog, koje su se ticale njegovog ličnog razvoja i veštine, posebno tokom trajanja vanrednog stanja izazvanog virusom Kovid 19 (obično su to bile obuke na temu prevazilaženja stresa i organizacije vremena). (Evaluacija obuka 2020.godina) Takođe, veliko unapređenje

---

<sup>2</sup> Funkcionalne predstavljaju skup znanja i veština koje državni službenik mora posedovati radi delotvornog obavljanja posla kako na svim radnim mestima, tako i na određenom, specifičnom radnom mestu u sistemu državne uprave.

<sup>3</sup> Ponašajne kompetencije predstavljaju skup radnih ponašanja koja državni službenik treba da poseduje kako bi uspešno vršio bilo koji posao u državnoj upravi (u njih spadaju: personalni karakter, sposobnost upravljanja zadacima i informacijama, orijentisanost ka učenju i promenama..).



stručnog usavršavanja zaposlenih se ogledalo u digitalizaciji tog procesa i omogućavanju da se uči na daljinu.

#### **4. OSTVARENI REZULTATI I PREDLOZI ZA UNAPREĐENJE SISTEMA UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA U JAVNOJ UPRAVI REPUBLIKE SRBIJE**

Oblast uspostavljanja javno-službeničkog sistema zasnovanog na zaslugama i unapređenje ULJR se, u periodu pre usvajanja Strategije reforme javne uprave za period 2021.-2030. godine (SG RS SG RS br. 42/21 i 92/22-Odluka), ogledala kroz reformu sistema radnih odnosa i plata u javnoj upravi, uspostavljanje i razvoj funkcije ULJR i razvoj sistema stručnog usavršavanja u javnoj upravi.<sup>4</sup> Odnosno, stvoreni su normativni uslovi, postavljene pravne osnove, i započelo se sa radom na postavljenim ciljevima (profesionalizacija, stručno usavršavanje, naglašavanje uloge ljudskih resursa u sistemu javne uprave). Rezultata ima, ali daleko da je cilj postignut, šta više prethodno je potrebno ublažiti ili potpuno suzbiti negativne posledice delovanja ranije primenjenih procesa.

Propisima uređeni institucionalni okvir ULJR omogućava izdvajanje poslova ULJR u okviru centralnih institucija i koordinacionog tela, kao i oni koji se vrše na nivou pojedinačnih organa državne uprave. U daljem pravcu razvoja, jedinice za ljudske resurse će imati značajnu ulogu budući da su nezaobilazne u stvaranju koncepta organizacione kulture u organima državne uprave usmerene na ostvarivanje ciljeva. Njihova uloga se ogleda u kontinuiranom kreiranju modela radnog ponašanja sa naglašenim značajem lične odgovornosti, prepoznavanje profesionalne uloge državnih službenika i njihove uloge u samoj organizaciji, na koji način bi se omogućila maksimalna efikasnost organizacije i izbegao razvoj neželjenog ponašanja. Takođe, i pored jasnog označenja šta predstavljaju ponašajne i funkcionalne kompetencije zaposlenog, one ne mogu da se primene u potpunosti budući da opis poslova određenog radnog mesta nije dosledno sproveden. Ne samo to, već ni sistematizacije radnih mesta u državnim organima Republike Srbije, na svim nivoima vlasti, a posebno u jedinicama lokalne samouprave, nisu dosledne i adekvatne stvarnim potrebama, s obzirom da se nisu oslanjale na pažljivo planirane kadrovske politike. (SG RS br. 42/21 i 92/22-Odluka) Takvo stanje je delimično posledica procesa racionalizacije i reorganizacije, odnosno ukidanja nepotrebnih radnih mesta i smanjenje broja zaposlenih u državnoj upravi, sa ciljem smanjenja troškova rada, koji proces se sprovodio od 2015. do kraja 2019. godine. (SG RS br. 68/15, 81/16 – US, 95/18) Pored toga, usled prirodnog odliva, upražnjena mesta nisu popunjavana stalno zaposlenim licima, već su lica angažovana na određeno vreme ili putem drugog ugovornog angažovanja. (RS RZS) Time se samo stvorio privid smanjenja broja zaposlenih u upravi, a problem je postao kompleksniji budući da se za angažovanje zaposlenih na pomenute načine ne traži ispunjavanje uslova predviđenih opisom radnog mesta i kompetencijama. Na taj način, nedostatak sistemskog planiranja kadrova i odsustvo integracije privremeno zaposlenih u državnoslužbenički sistem kroz karijerne mehanizme predviđene zakonom, odrazile su se na

---

<sup>4</sup> Osim rokova za primenu novog sistema plata javnom sektoru, koji su usled složene epidemiološke situacije izazvane pandemijom virusa Kovid 19 morali biti pomereni za početak 2023. godine, rezultati ishoda planiranih mera u ostalim oblastima su pozitivni.

efikasnost uprave. Uz to, uočen je i značajan odliv kadra, što zbog nedoslednog sprovođenja sistema za upravljanje karijerom, nedovoljne agilnosti u nuđenju mogućnosti nezadovoljnim zaposlenima da se profesionalno usavrše i ostvare uslov za vršenje poslova nekog drugog, za njih adekvatnijeg, radnog mesta, što zbog odlaganja uvođenja sistema plata. Jedan od razloga je svakako nestrpljivost i prezasićenost promenama kod samih zaposlenih, budući da je svaka reforma dug, težak i komplikovan proces, posebno kada se menja kompletna funkcija i delatnost, kao što je slučaj u javnoj upravi Srbije. U svakom slučaju, motivisanost zaposlenih je umanjena. Što se tiče stručnog usavršavanja zaposlenih, na osnovu dosadašnjih rezultata rada NAJU, neophodno je sprovesti razvoj digitalnih kompetencija kod svih zaposlenih u javnoj upravi kako bi se omogućile obuke na daljinu za veći deo tema, čime bi se skratilo vreme, povećao broj polaznika i pojednostavilo stručno obrazovanje. Takođe, neophodno je dostići kontinuitet, utvrditi merila za vrednovanje sprovedenih obuka, njihovu verifikaciju na koji način se direktno utiče na upravljanje karijerom zaposlenih, zadržavanje kompetentnog kadra i motivisanje raspoloživog kadra za napredovanje. To svakako, posledično, utiče i na smanjenje odliva kadra, zadržavanje postojećeg i lakše uvođenje novozaposlenog kadra u posao.

Rešavanje uočenih problema je moguće isključivo koordiniranim i konstantnim radom institucionalno i funkcionalno organizovanog sistema ULJR. Dakle, u periodu početka primene novih strateških dokumenata za razvoj javne uprave, neophodno je preispitati mesto, ulogu i organizaciju jedinica za ULJR u organima uprave. Zatim, potrebno ih je ojačati kako u smislu broja zaposlenih tako i u smislu stručnosti, odnosno, za poslove koji su im u izgledu nije dovoljno da u ovim jedinicama rade samo lica jedne struke, mahom pravnici, već je neophodno zaposliti stručnjake drugih društvenih i humanističkih profila. Kada se formira institucionalno i popuni kadrovski, funkcija ULJR treba da se kreće u pravcu sveobuhvatne sistematizacije i opisa poslova svakog radnog mesta u upravi, uz paralelno planiranje kadrova, kao preduslov da se osigura da će uprava imati dovoljan broj kvalifikovanih i kompetentnih zaposlenih za postizanje ciljeva. Takođe, razvojem i unapređenjem jednog ili više karijernih modela, praćenjem i modernizacijom procesa profesionalizacije zaposlenih i njihovog stručnog usavršavanja, upornom promocijom državne uprave kao poželjnog poslodavca, i to kroz radionice, seminare, upoznavanje građana sa različitim poslovima u javnoj upravi, povezivanjem sa visokoškolskim institucijama radi razvijanja stručne prakse studenata na završnim godinama studija, uz primenu koncepta modernog ULJR, mogu se postići postavljeni ciljevi razvoja javne uprave.

## **5. ZAKLJUČAK**

Koncept javne uprave koji počiva na standardima „dobre uprave“ podrazumeva razvoj modela ULJR koji počiva na demokratskim, pravnim, ekonomskim i socijalnim vrednostima. Nema „dobre“ javne uprave bez dobro organizovanog službeničkog sistema, rasterećenog političkog uticaja, sa stručnim i profesionalnim kadrom motivisanim da ispuni sve utvrđene obaveze. Upravo su to ciljevi reforme javne uprave u Republici Srbiji, a njihova realizacija je započeta stvaranjem normativnog okvira u oblasti: uspostavljanja javno-službeničkog sistema zasnovanog na zaslugama, reforme sistema radnih odnosa i plata u javnoj upravi, funkcije ULJR i razvoja sistema stručnog usavršavanja u javnoj upravi. Iskustva i rezultati sprovođenja reforme u proteklom periodu su poslužili kao smernice za strategijsko planiranje dalje reforme javne

uprave u Republici Srbiji i postavljanje ciljeva usmerenih na dobro vođenu, profesionalnu, motivisanu i efikasnu javnu upravu, koja kao atraktivan poslodavac promoviše zasluge i inovacije, ispunjava ciljeve države i očekivanja građana.

U ispunjavanju tih ciljeva značajnu i nezaobilaznu ulogu ima sistem ULJR koji je prvo neophodno preispitati sa institucionalnog i kadrovskog aspekta, odnosno reorganizovati i kadrovski popuniti. Nakon toga, trebalo bi da je stvoren funkcionalan sistem ULJR koji će primenom različitih metoda direktno uticati na sprovođenje procesa profesionalizacije zaposlenih, njihovog stručnog usavršavanja i prepoznavanja državne uprave od strane građanstva kao poželjnog poslodavca, te smanjenja negativnog trenda odliva kadrova iz javne uprave. Funkcija ULJR u tom smislu se ogleda u pripremi sveobuhvatne sistematizacije javne uprave Republike Srbije, razvoju i unapređenju jednog ili više karijernih modela, praćenju i modernizaciji procesa profesionalizacije zaposlenih, pri čemu je neophodno razvijati koncept modernog ULJR.

## LITERATURA

1. Akcioni plan za sprovođenje strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015.-2017. godine, Vlada Republike Srbije u službi građana, <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije-programi-planovi-.php>, 08.04.2023.
2. Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period 2018-2020.godine, Vlada Republike Srbije u službi građana, <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije-programi-planovi-.php>, 08.04.2023.
3. Analiza potreba za stručnim usavršavanjem, Nacionalna akademija za javnu upravu, <https://www.napa.gov.rs/tekst/605/analiza-potreba-za-strucnim-usavrsavanjem.php>, 02.04.2023.
4. Digi, L. (1929), Preobražaj javnog prava, Beograd, Geca Kon.
5. Evaluacija obuka za period januar-decembar 2020. godine, Nacionalna akademija za javnu upravu, Republika Srbija, <https://www.napa.gov.rs/tekst/487/izvestaji-i-evaluacija.php>, 08.04.2023.
6. Koprić, I. (1999), Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama, Zagreb: Pravni fakultet.
7. Koprić, I. (2015), „Suvremena javna uprava i njezino proučavanje – kompleksnost i integracija“, Zbornik radova u čast prof. dr. Simeonu Gelevskom, 15, str. 15-39
8. Lilić, S. (2003), „Državna uprava – instrument vlasti ili javna služba (Kritički osvrt na važeće zakonodavstvo o državnoj upravi u Srbiji)“, [http://www.slilic.com/ Drzavna uprava-instrument vlasti ili javna sluzba\(4\).pdf](http://www.slilic.com/ Drzavna uprava-instrument vlasti ili javna sluzba(4).pdf), 19.03.2023.
9. Lilić, S. (2011), „Modernizacija srpske državne uprave“, Reforme: politička volja i administrativni kapacitet, Beograd: Fefa, str. 7-23
10. Lončar, Z. (2013), „Depolitizacija i profesionalizacija uprave u Republici Srbiji“, Novi Sad, Zbornik radova pravnog fakulteta, br. 4, 185-202
11. Milenković, D. (2019), Savremene teorije i moderna uprava, Beograd: Fakultet političkih nauka.
12. Mendes, J. (2009), Good Administration in EU Law and European Code of Good Administrative Behavior, Florence: European University Institute.

13. Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije, Istorijat odnosa između Srbije i EU, <https://www.mei.gov.rs/srl/srbija-i-eu/istorijat-odnosa-srbije-i-eu/>, 25.03.2023.
14. Pravilnik o centralnog evidenciji programa stručnog usavršavanja u javnoj upravi i izdavanju uverenja o učešću u programu, Službeni glasnik SG RS br. 102/2018
15. Republički zavod za statistiku, Republika Srbija, Publikacije, Registrovana zaposlenost, <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/oblasti/trziste-rada/registrovana-zaposlenost/>, 02.04.2023.
16. SIGMA Paper No. 23, (1998) Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, OECD, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/preparing-public-administrations-for-the-european-administrative-space\\_5kml6143zd8p-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/preparing-public-administrations-for-the-european-administrative-space_5kml6143zd8p-en), 19.03.2023.
17. Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine, SG RS br. 42/21 i 92/22-Odluka
18. Uprava po meri svih nas, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave Republike Srbije, <https://mduls.gov.rs/uprava-po-meri-svih-nas/?script=lat>, 26.03.2023.
19. Uredba o osnivanju Službe za upravljanje kadrovima, Službeni glasnik RS br. 106/05
20. Uredba o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika Službeni glasnik RS br. 117/05
21. Uredba o razvrstavanju radnih mesta nameštenika, Službeni glasnik RS br. 5/06
22. Uredba o pripremi kadrovskog plana u državnim organima, Službeni glasnik RS br. 8/06
23. Uredba o ocenjivanju državnih službenika, Službeni glasnik RS br. 11/06
24. Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, Službeni glasnik RS br. 41/07
25. Uredba o određivanju kompetencija za rad državnih službenika, Službeni glasnik RS 4/19
26. Uredba o akreditaciji, načinu angažovanja i naknadama realizatora i sprovodilaca programa stručnog usavršavanja u javnoj upravi, Službeni glasnik RS br. 90/18
27. Vlada Republike Srbije (2004) Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji
28. Vlada Republike Srbije (2014) Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, Službeni glasnik RS, br. 9/14, 42/14-ispravka i 54/18.
29. Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik RS, br. 79/2005.
30. Zakona o opštem upravnom postupku, Službeni glasnik RS, br. 18/16, 95/18.
31. Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS br. 79/05, 81/05, 83/05 – ispr.
32. Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, Službeni glasnik RS br. 68/15, 81/16 – US, 95/18
33. Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, Službeni glasnik RS br. 62/06
34. Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, Službeni glasnik RS br. 21/16, 113/17
35. Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS 79/05, 81/05 – ispravka, 83/05 – ispravka, 64/07, 67/07 – ispravka, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18
36. Zakon o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru, Službeni glasnik RS 1/16, 108/16, 113/17 8 95/18
37. Zakon o Nacionalnoj akademiji za javnu upravu, Službeni glasnik RS br. 94/17

## KOLIKO IZMJENE I DOPUNE ZAKONA O RADU UTJEČU NA PRIMJENU ZAKONA O DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA

### HOW AMENDMENTS TO THE LABOR LAW AFFECT THE APPLICATION OF THE LAW ON CIVIL SERVANTS

**Marinko Đ. Učur, dipl. pravnik,**

znanstveni savjetnik u trajnom zvanju (u mirovini)

profesor Sveučilišta u Rijeci

e-mail: [marinko.ucur051@gmail.com](mailto:marinko.ucur051@gmail.com)

#### **Sažetak**

Zakon o državnim službenicima (N.N. br. 92/05, 140/05, 142/06, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/19, 38/13, 1/15, 61/17, 70/19, 98/19 i 141/22), u članku 4. stavak drugi propisuje: „Na pitanja koja nisu uređena ovim ili posebnim zakonom, uredbama Vlade Republike Hrvatske... ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona ili kolektivnim ugovorom, primjenjuju se opći propisi o radu“. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu „N.N.“ 151/22 uređuje neka specifična pitanja i odnose koji nisu uređeni Zakonom o državnim službenicima. U ovome radu nastoji se odgovoriti na pitanja mogu li se i koje odredbe Zakona o radu primijeniti na pitanja: rada na izdvojenom mjestu rada; prava u vezi roditeljskog, roditeljskog, posvojiteljskog i očinskog dopusta i druga; osposobljavanje; raspored radnog vremena; višestruki radni odnos; odsutnost s posla; dostojanstvo radnika; rad putem digitalnih radnih platformi i druga pitanja i odnosi.

**Ključne riječi:** *državni službenici, opći propisi u radu, primjena, kolizija.*

#### **Abstract**

Law on Civil Servants (N.N. No. 92/05, 140/05, 142/06, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/19, 38/13, 1/15, 61/17, 70/19, 98/19 and 141/22), in article 4, paragraph two, prescribes: "On matters not regulated by this or a special law, decrees of the Government of the Republic of Croatia... or other regulations passed on the basis of the Constitution and laws or collective agreement, general labor regulations apply". The Law on Amendments to the Labor Law "N.N." 151/22 regulates some specific issues and relationships that are not regulated by the Law on Civil Servants. This paper attempts to answer the questions whether and which provisions of the Labor Law can be applied to the issues of: work at a separate workplace; rights regarding maternity, parental, adoptive and paternity leave and others; training; working hours timetable; multiple employment relationship; absence from work; dignity of workers; working through digital work platforms and other issues and relationships.

**Keywords:** *civil servants, general regulations at work, application, collision.*

#### **1. UVOD**

Realiziraju se preuzete obveze države Republike Hrvatske (od ulaska u EU) o modernizaciji uprave, što kao „složeni projekt u osnovi zahvaća sva područja javne uprave od državne do lokalne razine“ (Pičuljan, 2005). U pitanju je „preobrazba cjelokupnog upravnog sustava“, što

treba omogućiti i „novo službeničko zakonodavstvo“. Osnovni ciljevi postavljeni su u „Projektu CARDS 2001 – Potpora reformi državne uprave“ prije više od dvadeset godina, a pored ostalih (bitnih za temu ovoga rada, uz napomenu da i drugi ciljevi čine neraskidivu vezu i odnos), to su: „uspostavljanje cjelovitoga sustava izobrazbe državnih službenika i namještenika s osobitim naglaskom na osnivanje...“svojevrzne upravne akademije za stalnu izobrazbu zaposlenika unutar državne uprave“; Zakonom treba urediti „samo temeljni institut službeničkog sustava, a njihova puna „razrada“ prepušta se pravnim propisima i aktima nižeg ranga...“. Posebno se upućuje na odredbe Zakona o državnim službenicima kojima se uređuje: klasifikacija radnih mjesta; izobrazba državnih službenika; ocjena rada i učinkovitost; napredovanja u službi i druga pitanja i odnosi „potvrđena u praksi razvijenih europskih zemalja“. Cilj je profesionalizacija i depolitizacija državne službe (Pičuljan, 2005, usp. s Zakonom o državnim službenicima).<sup>1</sup>

U „obrazloženju“ za donošenje Zakona o radu i Zakona o državnim službenicima polazi se od „nekih zajedničkih“ (objektivnih, prvenstveno „vanjskih“) razloga, koji se navode kao „uzroci“ novih „rješenja“, kao što su i kretanja u svijetu, funkcioniranje tržišta rada, digitalizacija i automatizacija „poslovnih procesa“, „sve fleksibilnije mogućnosti poslovanja i rada“, „novi oblici rada u području radnih odnosa“, „novi radni standardi“; pravo Europske unije (EU); modernizacija javne uprave; brojne „nove okolnosti“ i „usvojeni standardi“. Cilj je „stvoriti kvalitetan okvir koji će maksimalno štiti radnike i poduzetnike, odnosno poticati poduzetničke aktivnosti, kao i zapošljavanje i rad uz zajamčene dostojanstvene uvjete rada“. To treba rezultirati adekvatnim plaćama, kvalitetnim radnim mjestima i boljom ravnotežom poslovnog i privatnog života radnika, ekonomski i društveni oporavak, nove komunikacijske tehnologije i „dokidanje radnog siromaštva“.

Odnosi radnog zakonodavstva i službeničkog zakonodavstva (prava), u ovom radu, objašnjavaju se pojmovima, kategorijama, institutima i odnosima u „novom“ radnom zakonodavstvu, kao što su: rad na određeno vrijeme, probni rad, dodatni rad, rad na daljinu, rad na radnim digitalnim platformama, zaštita posebno „osjetljivih“ skupina radnika, roditeljska prava; odmori i dopusti; odredbe o plaći; zaštita dostojanstva radnika; jačanje sindikalnog djelovanja i druga.<sup>2</sup>

U Europskoj uniji (EU) „različito se pristupa u zakonodavstvima europskih zemalja u kojima ne postoji jedinstveni model prema kojima se određuje krug državnih službenika“. Posebno pitanje je „razlika između službeničkog odnosa i radnog odnosa“. Temeljno određenje je u posebnom zakonu koji uređuje status državnih službenika, a ne „opći zakon o radu“. Državni službenici su „pripadnici posebne kategorije javnih radnika u državnoj upravi...“. Bitni elementi službeničkog odnosa su: zasnivanje radnog odnosa (dobrovoljnost, osobno obavljanje povjerenog posla, naplatnost, subordinacija), preuzimanje dužnosti i stjecanje određenih prava; profesionalnost.

Bitne su razlike između službeničkog i radnog odnosa. Ovdje se radni odnos „veže“ na subjekte koji nisu subjekti službeničkog odnosa. U službeničkom odnosu nalaze se državni službenik i

---

<sup>1</sup> Zakon o državnim službenicima, Narodne novine broj 92/2005, 140/2005, 142/2006, 49/2011, 150/2011, 34/2012, 49/2012, 37/2013, 38/2013, 1/2015, 61/2017, 70/2019, 98/2019 i 141/2022.

<sup>2</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu, Narodne novine broj 151/2022

država (u obavljanju državne službe u nadležnosti pojedinih državnih organa („poslovi koji predstavljaju prerogative države“). U pitanju je javni interes. Prava i dužnosti državnih službenika razlikuju se „općeg radnopravnog odnosa“, odnosno prava i obveza u tom odnosu. Država (jača strana) određuje „ponašanje i postupanje“ državnih službenika (kao nejače strane).

Bitne razlike u pravnim odnosima: službeničkog odnosa i „općeg“ radnopravnog odnosa su:

- načinu zasnivanja pravnog odnosa („očitovanje volje“) u ugovoru o radu, odnosno u „javnopravnom odnosu“ na temelju rješenja čelnika upravnog organa, koji je upravni akt i očitovanje „podređenosti“ i profesionalnosti;
- sadržaju poslova i načinu njihovog obavljanja;
- sadržaju i načinu reguliranja, realiziranja i zaštiti prava i obveza u tim pravnim odnosima;
- načinu rješavanja sporova u tim pravnim odnosima.

Službenički odnos je pravni odnos *sui generis*, a Zakon o državnim službenicima je *lex specialis*. Bitno svojstvo službeničkog odnosa je profesionalnost. Brojni su propisi koji (u većoj ili manjoj mjeri) uređuju sadržaj službeničkog odnosa. To su upravnopravne norme, koje se „isprepliću“ s normama (općeg) radnog prava. Tu specifičnost određuje „pojam“ uprave koja „predstavlja djelatnost neposredne provedbe zakona i drugih propisa, donošenje provedbenih propisa, provedbu upravnog nadzora te druge upravne i stručne poslove, a koju obavljaju tijelo državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pružatelji javnih usluga“. Drugo određenje je ustroj, nadležnost i metode rada uprave što „predstavlja ne samo nužnu pretpostavku, već i osnov postojanja suvremene uprave“ (Đerđa, 2011; Borković, 1999).

„Rad organa uprave, uz obezbijedena sredstva za rad, neučinkovit je bez profesionalne uprave. Takva uprava podrazumijeva kadrove koji su stručni i kompetentni, te politički neutralni i nepristrani“ (Purišević, 2022: 199). Organi uprave pripadaju određenoj jedinici, lokalnoj, regionalnoj i državnoj, koji za ta tijela (organe) osiguravaju sredstva u svom proračunu, prema opsegu posla, uvjetima rada i što uspješnijem obavljanju poslova.

Službenici obavljaju poslove javne službe kao svoje redovito (redovno) zanimanje, a namještenici obavljaju pomoćno-tehničke poslove. Njihov status je drukčiji od položaja radnika po općem propisu o radu (Zakonu o radu). Prava, obveze i odgovornosti državnih službenika propisani su Zakonom o državnim službenicima, a Zakon o radu primjenjuje se kao „dopunski“ (supsidijarni). Ono što je bitno (osnovno) za državne službenike jesu i uvjeti rada za zasnivanje službeničkog odnosa, jer to uređuje zakon, a ne drugi propis odnosno drugi subjekt koji nije zakonodavac.

Principi (načela) na kojima uprava počiva su realni, teritorijalni i personalni. Profesionalizacija, objektivno reformiranje uprave i osuvremenjivanje mora počivati na načelu zakonitosti u radu,

načelu samostalnosti, načelu efikasnosti, ekonomičnosti, racionalnosti, stručnosti, nepristranosti i političke neutralnosti i dr. (Purišević, 2022: 252).<sup>3</sup>

Za sadržaj ovog rada bitne su upravne organizacije koje obavljaju „određene neautoritativne i stručne poslove...“. „Specifičnost ili posebnost upravnih organizacija zasnovana je samo na njihovoj povezanosti s državom“ (Purišević, 2022: 276). Osnovne stručne djelatnosti su, npr. u oblastima informatike, statistike, meteorologije, seizmologije, geologije, skladištenje robe i slično; kao sastavni dio državnog aparata“ (osnivanje, unutarnja organizacija, financiranje, zapošljavanje, odgovornost i dr.). Poslovi upravnih organizacija regulirani su, uglavnom pravilima struke.

Po Zakonu o državnim službenicima država je poslodavac, a radnici su državni službenik i namještenik u „državnim tijelima“, u kojima „obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona“. Ovaj pojam „drugim propisima“ je širok (pomalo ekstenzivan, difuzan). Definicije pojmova „državni službenici“ date u stavku 2. i 3. članka 3. Zakona o državnim službenicima, govore o onima koji navedene poslove obavljaju „kao redovito zanimanje“, ali i o „osobama koje u državnim tijelima obavljaju informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-financijske i računovodstvene poslove i slične poslove“. Namještenici rade na pomoćno tehničkim poslovima i ostalim poslovima čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelokruga državnih tijela.“<sup>4</sup>

## 2. OKVIR I OSNOV UREĐIVANJA ODNOSA

Naglašena je specifičnost službeničkog statusa, počev od Ustava Republike Hrvatske, Zakona o državnim službenicima, drugih Zakona, brojnih podzakonskih (provedbenih) propisa i općih normativnih autonomnih akata.<sup>5</sup> Veliki je broj propisa o radnim odnosima (kao opći propisi o radu).

---

<sup>3</sup> To su načela javne uprave. Načelo zakonitosti zahtijeva da svaki subjekt mora raditi i ponašati se po Ustavu i Zakonu. To je načelo pravne države i vladavine prava, bez arbitrarnosti i samovolje. Ovo prati i načelo javnosti rada, načelo pristupa informacijama od javnog značaja i zaštita osobnih podataka, te načelo sigurnosti i izvjesnosti... (Purišević, 2022: 252-273).

<sup>4</sup> Zakon o državnim službenicima, članak 3. Umjesto namještenika „njihovi poslovi“ mogu se povjeriti vanjskim pružateljima usluga u skladu s propisima o javnoj nabavi, uz prethodnu procjenu sigurnosnih rizika i financijske isplativosti“ (članak 3. st. 4. i 5. Zakona).

<sup>5</sup> Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine broj 56/1990, 85/2010 (pročišćeni tekst) i 5/2014; Zakon o državnim službenicima; Zakon o registru zaposlenih u javnom sektoru, Narodne novine broj 34/2011; Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi, Narodne novine broj 37/2001, 38/2001, 71/2001, 89/2001, 112/2001, 7/2002, 17/2003, 197/2003, 21/2004, 25/2004, 66/2005, 92/2005, 131/2005, 140/2005, 81/2006, 11/2007, 47/2007, 109/2007, 58/2008, 32/2009, 140/2009, 21/2010, 38/2010, 77/2010, 113/2010, 22/2011, 142/2011, 31/2012, 49/2012, 60/2012, 65/2012, 78/2012, 82/2012, 100/2012, 124/2012, 140/2012, 16/2013, 25/2013, 52/2013, 96/2013, 126/2013, 2/2014, 94/2014, 140/2014, 151/2014, 76/2015, 100/2015, 71/2018, 15/2019, 73/2019, 63/2021, 13/2022, 139/2022, 26/2023; Uredba o poslovima i posebnim uvjetima rada u državnoj službi, Narodne novine broj 74/2002, 92/2005; Uredba o mogućnosti rada državnog službenika na izdvojenom mjestu i rada s nepunim radnim vremenom, Narodne novine broj 33/2006; Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi, Narodne novine broj 77/2007 do 81/2008; brojne odluke, pravilnici,



Status službenika, pored drugih karakteristika, određuju i: ocjenjivanje i napredovanje u službi (raspored na više radno mjesto iste ili više kategorije, redovito ili izvanredno), u skladu s uredbom Vlade Republike Hrvatske; promicanje (uz dobivanje odgovarajuće povišice plaće); klasifikacijski i platni sustav; stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika; premještaji; stavljanje službenika na raspolaganje; odgovornost službenika za štetu i druga pitanja i odnosi.

Osnov je u Ustavu države. Zakonom se uređuje status službenika i službenički odnosi (članak 117. stavak treći Ustava). U šesnaest slučajeva Zakon propisuje ovlasti Vlade Republike Hrvatske da uredbama uređuje „status“ službenika (članci: 24., 25., 33., 41., 71., 75., 79., 86., 97., 101., 104., 122., 131., 136., 137. i 138.). Norme zakona i drugih propisa „u svojoj ukupnosti čine službenički status“, a službenici obavljaju službu...“sve one poslove i zadatke koji su svojstveni određenom službeniku prema njegovom zvanju i prema položaju koji zauzima“ (Borković, 1999).

Za sadržaj ovog rada nužno je govoriti o „odnosu službeničkog i radnog prava“. Reguliranje radnih odnosa radnim pravom „pretvara radno pravo u domeni radnopravnih odnosa u generalna pravna pravila (lex generalis) što na opći način utvrđuju temeljna pitanja svih radnopravnih odnosa“. Opća načela radnog prava „vrijede i za javne službenike...službenički odnos je poseban oblik radnog odnosa...“. Posebne norme „kojima se reguliraju posebna pitanja javnih službenika...i specifičnost njihovog radnopravnog statusa idu u službeničko pravo (lex specialis). Na određeni način odnos radnog i službeničkog prava dobiva karakter odnosa generalnog prava prema specijalnom pravu (Borković, 1999: 20-21)?

O specifičnosti službeničkog prava i „razgraničenju radnog prava od upravnog prava“ piše Prof. Tintić, pa kaže „...ti odnosi postaju predmet radnog prava. To nisu upravni odnosi... Doduše postoje specifičnosti tih odnosa... Radni odnosi su nužno predmet radnog prava“. To se može smatrati „posebnim“ radnim pravom (Tintić, 1969: 40-42).

I drugi autori govore o službeničkom pravu kao sui generis - pravu službenika, što je „nastavljen i predstoji“ proces (Dedić, Kenović, 1999: 35). Ipak, treba pri tome imati u vidu tri bitne odrednice za „samostalnost“ određene pravne discipline: ime (naziv), predmet izučavanja i metod (stvaranja, primjene i „kontrola“).

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu, uredio je brojna pitanja i radnopravne odnose (nove oblike i nov način, sadržaj radnopravnih instituta), što će djelovati i na druge pravne odnose, a pogotovo u „graničnim oblastima“, kao što je službeničko pravo. Ipak, to će biti posredno odnosno neizravno, zbog brojnih razloga (metod stvaranja, specifičnost instituta službeničkog statusa, sadržaj prava, obveza i odgovornosti i drugog).

### 3. FLEKSIBILNOST I JAVNA UPRAVA

Flexicurity (i njegovi elementi) „moraju se prilagoditi kako bi odgovarali specifičnim karakteristikama javne uprave“ (Herman, Čupurdija, 2011). U startu će se razlikovati „primjena“ u državama „s karijernim sustavom zaposlenja“. To je teže u javnom („daleko teže“)

---

etički kodeksi, planovi prijma u državnu službu...; o inspekcijama, o javnoj službi, lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi; kolektivni ugovori i drugi.

nego u privatnom sektoru „zbog različitih organizacijskih struktura i tradicionalnih vrijednosti“. Promjene su neminovne i u javnoj upravi, pa je bitno kako će „stvaranje fleksibilnijeg tržišta rada“ djelovati na postojeću sigurnost državnih službenika“, na zaposlenost, prihode i druga stanja i odnose. To zahtijeva promjenu „politike sigurnosti“. Nesporno je da će flexsigurnost djelovati na status službenika. To će biti teško „pomiriti“, ali „tradicionalni kruti radni odnosi u javnoj upravi postepeno će ustupati mjesto fleksibilnijim oblicima te će se i u javnim službama „uključujući i državne službenike morati mijenjati mentalni sklop u kojem je radno mjesto zagarantirano te se priviknuti češće mijenjanje radnog mjesta“.

Potrebna je odgovarajuća izmjena zakonodavstva o državnim službenicima, sve „bliže“ općim propisima o radu, što je složen (zahtjevan) dugotrajan posao, jer je teško mijenjati odnose javne vlasti, javnog interesa i javnog prava. „U tom smislu ne treba očekivati „rekonstrukciju“ već blaže oblike „adaptacije“ u kontekstu cjeloživotnog učenja, aktivne politike tržišta rada i modernijeg sustava socijalnog osiguranja (Herman, Čupurdija, 2011: 151-165).

Drugi autori naglašavaju značaj „moderne i učinkovite uprave“ za njezine građane i gospodarstvo... i kao bitna potpora razvoju svake zemlje. To treba osigurati „najmodernije informacijske tehnologije, kroz realizaciju projekta e-uprava“. To je „put“ preobrazbe tijela javne uprave u vrstu uslužnog poduzeća u skoroj budućnosti...što se nameće kao neophodna činjenica“. U tim odnosima građani bi „od klasične stranke postali korisnici usluge...“. Cilj je: postaviti ljude u središte, pristup informacijama, uporaba javnih usluga i utjecaj na političke odluke. „Internet je oslonac nadolazećeg doba informacija“. Ulaže se u računala i srodnu tehnologiju. Tako je i sa E-Government-om (digitalna vlada, elektronička vlada) i uporabom informacije i komunikacijske tehnologije“ koja ne funkcionira „na jednoj osnovnoj tehnologiji. Ljudi na izbor imaju platforme i uređaje kojima će moći komunicirati s javnim tijelima“. Tri su subjekta u toj „mreži“: čovjek, („koji od stranke postaje aktivni subjekt“), drugi subjekt je javna uprava i treći je gospodarstvo“.

„Modernizacija i unapređenje rada javne uprave zahtijeva povezivanje poslovnih procesa uprave po horizontalnim i vertikalnim razinama, što se može realizirati jedino povezivanjem informatičkih sustava“ (Sudarić, 2011: 441.-453).

#### **4. DIGITALIZACIJA**

„Okruženje digitalne ekonomije sa sobom donosi procese snažnih promjena u svim sferama društva pa tako i u upravljačkom načinu ponašanja i funkcioniranja javnog sektora.“<sup>6</sup> To određuje budućnost građana i javnih usluga, prednosti digitalnog umrežavanja javnog sektora, smanjenje jaza između informatički obrazovanih i neobrazovanih (manje obrazovanih) korisnika javne usluge, poboljšanje tehnološke infrastrukture... i harmonizaciju komunikacijskog kanala između korisnika i ponuditelja javne usluge...“ (Karačić, 2014: 59).

Bez razvoja, primjene i učinka informacijskih i komunikacijskih tehnologija u javnoj upravi nema e-uprave u Republici Hrvatskoj, koja inače „u svom razvoju kasni za poslovnim

---

<sup>6</sup> „Javni sektor čine javna društva i kvazi-društvo zajedno sa svim jedinicama opće države, što uključuje opću državu i javna poduzeća, tj. sve subjekte koje država posjeduje ili kontrolira, a koji u vertikalnoj hijerarhiji većinski objedinjuju segment javne uprave“ (Karačić, 2014).

sektorom“ (organizacija rada, internet-poslovanje, financije, standardizacija, nepovezanost i dr.). E-uprava „je jedan od najmoćnijih i najjednostavnijih alata kojim se uprava može poslužiti za intenziviranje tržišnih aktivnosti na njenom području, zamah gospodarstva, podizanja standarda i kvalitete života...“ (Šmit, 2012: 565).

## **5. „NOVE“ ODREDBE U ZAKONU O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O RADU NARODNE NOVINE BROJ 151/22**

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu (u nastavku ZoR (2022)) u brojnim odredbama uređuje pitanja i odnose različitih „oblika rada“ koji imaju karakteristike (oznake) fleksibilnosti i druge zbog „razvoja suvremenog tržišta, digitalizacije i automatizacije poslovnih procesa..., sve fleksibilnije mogućnosti poslovanja i rada..., potrebne kvalitete radnih mjesta ..., potrebne ravnoteže poslovnog i privatnog života...“. Izmijenjeno je i dopunjeno preko 200 članaka u Zakonu o radu.

### **5.1. Ugovor o radu na određeno vrijeme**

Radni odnos je pravni odnos trajanja. Radni odnos se zasniva na neodređeno vrijeme. Samo izuzetno radni odnos može se zasnovati na određeno vrijeme. Praksa potvrđuje da je taj „izuzetak“ i poseban problem (ne samo pravni). Razlozi sklapanja ugovora o radu moraju biti objektivne naravi. Ograničeno je na tri godine, a duže samo radi zamjene radnika i projekta „koji uključuje financiranje iz fondova EU“ (članak 12).

Zakon o državnim službenicima regulira „državnu službu na određeno vrijeme“, uz „prethodno odobrenje središnjeg tijela državne uprave nadležnog za skrbničke poslove“. Kada se radi o obavljanju privremenih poslova ili poslova čiji se opseg privremeno povećao, raspored državnog službenika obavlja se „neovisno o broju izvršitelja...“ Ako je rad u službi duži od šest mjeseci, osobe se primaju uz obvezni probni rad u trajanju od dva mjeseca“, a taj rad (služba) može trajati „najviše godinu dana“. Propisan je obvezan oglas za prijem u državnu službu uz rok za prijem prijave od osam dana. „Državna služba na određeno vrijeme ne može postati državna služba na neodređeno vrijeme“ (članak 61).

Razlike su bitne: odobrenje za oglašavanje potrebe za radnikom na određeno vrijeme, oglašavanje, raspoređivanje, probni rad, trajanje do godinu dana i nemogućnost „prerastanja“ radnog odnosa („državne službe“) iz određenog na neodređeno vrijeme. Razlike su posljedica specifičnosti službeničkog statusa u odnosu na „standardni radni odnos (planiranje poslova, financiranje itd.). Posebnih odredbi nema kada je u pitanju obavljanje poslova „radi zamjene duže vrijeme odsutnoga službenika“. „Državna služba na određeno vrijeme prestaje istekom roka ako ne prestane ranije na drugi način propisan zakonom“ (članak 134. i 132. Zakona o državnim službenicima).

Moglo bi se sugerirati da i za prijem u državnu službu istog državnog službenika bude ograničen (tri ili manje godina), te „ponovi prijem“ po isteku roka, pod propisanim uvjetima. To se može odnositi i na probni rad (za iste poslove u službi) u slučaju „ponovnog prijma“ u državnu službu, kao i na prestanak rada na određeno vrijeme. Bitna su (i planirana) financijska sredstva.

## 5.2. Mogućnost obavljanja dodatnog posla

Dodatni rad uređen je Zakonom o državnim službenicima u odredbama članka 13, i to ovako:

- državni službenik može ga obavljati „izvan redovitoga radnog vremena“;
- potrebno je „prethodno pribavljeno odobrenje čelnika državnog tijela“ na zahtjev državnog službenika, u vidu rješenja;
- sadržaj dodatnog rada je „obavljanje poslova ili pružanje usluga pravnoj ili fizičkoj osobi“;
- neće se odobriti dodatni rad „ako nad tim djelatnostima, odnosno nad radom te fizičke ili pravne osobe državno tijelo u kojem je u službi obavlja nadzor ili takav rad je zabranjen posebnim zakonom, te predstavlja sukob interesa ili prepreku za uredno obavljanje redovitih zadataka ili šteti ugledu državne službe“;
- odobrenje nije potrebno za objavljivanje stručnih članaka i drugih autorskih publikacija, odnosno obavljanje poslova povremenog predavača na stručnim seminarima i savjetovanjima“.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu, u člancima 18.a do 18.c regulira dodatni rad. To su nove odredbe i predstavljaju dopunu Zakona. Dodatni rad ne treba restriktivno realizirati. Osnov i razlog ograničenja treba biti sigurnost na radu, uvjeti rada (npr. radno vrijeme i zaštita zdravlja radnika). Zakon propisuje obvezu sklapanja ugovora o dodatnom radu između radnika i poslodavca kod kojega radnik radi dodatno. To može biti na određeno i na neodređeno vrijeme. U pitanju su dva formalnopravna posla: prvi je odnos radnika i poslodavca („matičnog poslodavca“) ili poslodavaca, u višestrukom radnom odnosu, s punim radnim vremenom, a drugi je odnos po ugovoru o dodatnom radu. Ugovor o dodatnom radu ima sadržaj propisan Zakonom (članak 18b). Radnik ima dva ugovora: ugovor o radu i ugovor o dodatnom radu. Razlika je u imenu „poslodavac“, nazivu ugovora i u specifičnom sadržaju ugovora o dodatnom radu.

Mogućnost obavljanja dodatnog rada državnog službenika treba analogijom rješenjima iz Zakona o radu primjenjivati u skladu s odredbom članka 33. Zakona o državnim službenicima:

- odobrenje čelnika državnog tijela;
- uz ispunjenje propisanih uvjeta (zapreka);
- po rješenju čelnika državnog tijela;
- po ugovoru o dodatnom radu s poslodavcem za koga dodatno radi (do sada su to bili ugovori o djelu, ugovori o honorarnom radu, ugovori o autorskom djelu, o dopunskom radu i sl);
- da dodatni rad ne bude protivan „mogućem sukobu interesa“ (članak 34.), radu u trgovačkom društvu ili drugim pravnim osobama (članak 35.);
- ne može raditi osoba kako propisuje Zakon o radu (čl. 18.a) a od državnog službenika može se tražiti da prestane „obavljati dodatni rad“ iz razloga navedenih u odredbama članka 18.a toga Zakona;
- prava mogu biti u svemu primijenjena, shodno „rješenjima“ u Zakonu o radu.

### 5.3. Probni rad

Bitne su razlike između probnog rada kako je reguliran Zakonom o radu odnosno Zakonom o državnim službenicima (članak 53. ZoR, odnosno članak 53.-55. Zakona o državnim službenicima):

- za prijam u državnu službu, „obvezan je probni rad“; Nakon sklopljenog ugovora o radu i de facto početka s radom nastupa ugovoreni probni rad (jer Zakonom o radu nije propisan obvezni probni rad);
- u redovitom postupku prijma u državnu službu „osoba bez radnog iskustva (vježbenici)“, probni rad (vježbenički staž) „traje 12 mjeseci“, a u izvanrednom postupku („prijavu stručnih osoba s odgovarajućim iskustvom na radna mjesta utvrđena pravilnikom o unutarnjem redu“) „probni rad traje 3 mjeseca“;
- probni rad ne navodi se u slučaju da se radno mjesto „popunjava putem internog oglasa“;
- trajanje probnog rada može se produžiti kako Zakon o državnim službenicima propisuje, ali nema ograničenja trajanja, ali bi se analogno mogla primijeniti odredba članka 53. st. 1. do 5. Zakona o radu;
- prijam u državnu službu „na određeno vrijeme zbog povećanja opsega posla“ propisan je odredbama članka 42. st. prvi Zakona o državnim službenicima, pa i ako nema odredbi o probnom radu, treba analogno primijeniti (mogu se primijeniti) odredbe Zakona o radu o „razmjernom trajanju probnog rada (članak 53. st. 6.);
- nužno je praćenje i ocjenjivanje probnog rada, te provesti postupak otkaza državne službe, odnosno ugovora o radu, u slučaju nezadovoljavanja na probnom radu (članak 55. Zakona o državnim službenicima, odnosno članak 53. Zakona o radu);
- autonomnim općim normativnim aktima „zakonska“ rješenja treba konkretnije regulirati.

### 5.4. Rad na izdvojenom mjestu i rad s nepunim radnim vremenom

U stavku 4. članka 23. Zakona o državnim službenicima upisano je: „mogućnost rada na izdvojenim mjestima („rad na daljinu“) i rada s nepunim radnim vremenom uređuje Vlada uredbom“. Pozivom na tu odredbu, Vlada Republike Hrvatske je 22. ožujka 2006. godine donijela Uredbu o mogućnosti rada državnog službenika na izdvojenom mjestu i rada s nepunim radnim vremenom.<sup>7</sup>

„Rad državnog službenika na izdvojenom mjestu rada je rad kod kuće ili na drugom mjestu izvan državnog tijela („rad na daljinu“) (članak 2. st. 2. Zakona o državnim službenicima). Uredba nije propisala koji se poslovi mogu obavljati na izdvojenom mjestu rada, a data je ovlast čelniku državnog tijela da to „utvrdi pravilnikom o unutarnjem redu“ i to „samo za poslove koje državni službenik obavlja samostalno“. „Ne mogu se obavljati poslovi koji obuhvaćaju rad sa strankama ili rad sa povjerljivim dokumentima“ (članak 3. i 4. Uredbe). Uvjeti za rad na izdvojenom mjestu rada su u skladu s načelima i standardima rada koji se zahtijevaju u državnoj službi“ su: osigurani potrebni organizacijski i tehnički uvjeti u kojima će (državni službenik)

<sup>7</sup> Narodne novine broj 33/2006

moći obavljati zadatke...“. Ovaj zahtjev se treba utvrđivati u svakom konkretnom slučaju (jer je pojam „potrebne organizacije“ difuzan, kao i pojam „tehnički uvjeti“).

Prema stipulaciji odredbe st. 1. članka 6. Zakona o državnim službenicima, postupak inicira državni službenik (a ne mora biti tako), jer „čelnik državnog tijela odobrava službeniku rad na izdvojenom mjestu“ i to rješenjem, kojim se „utvrđuju poslovi koje će državni službenik obavljati na izdvojenom mjestu i način komunikacije sa državnim tijelom“.

Posebna odredba odnosi se na „sredstva za rad na izdvojenom mjestu“, koja „u pravilu osigurava državno tijelo“ („osigurava opremu za rad“) koje je dužno „državnom službeniku nadoknaditi troškove nastale u obavljanju poslova na izdvojenom mjestu rada“ (članak 7. Zakona o državnim službenicima).

Zakon o radu uređuje rad na izdvojenom mjestu rada u odredbama članka 17.b i 17.c. Prigovoriti je da je trebalo rad na izdvojenom mjestu rada definirati kao rad u kući, na daljinu, u prostoru i prostorijama koje ne pripadaju poslodavcu „temeljem dogovora radnika i poslodavca“.

Prednost se daje poslovima koji se obavljaju „putem informacijske tehnologije“. Bitni su propisi o zaštiti na radu. Rad može biti štetan, privremen i povremen, s ugovorom propisanog sadržaja (komunikacija, radno vrijeme, sredstva rada, naknada troškova, osposobljavanje i stručno usavršavanje te sudjelovanje u odlučivanju, trajanje rada, prava i obveze, autonomno reguliranje i drugo).

Odredbe navedenih zakona nisu u koliziji pa je sugerirati da se primjereno poslovima i naravi rada na izdvojenom mjestu rada koristi u interesu subjekata radnog odnosno službeničkog odnosa.

To se odnosi i na odredbe tih zakona o radu s nepunim radnim vremenom (uvjeti, prava i dr.) jer nisu u koliziji.

## **5.5. Neka druga određenja i instituti**

Pored navedenih, u Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o radu uređena su i druga pitanja, kategorije, instituti i odnosi koji se, u određenim situacijama, donekle i primjereno mogu primijeniti na državne službenike u državnoj službi. To su:

- pretpostavke rada u punom radnom vremenu;
- zaštita trudnica, prava osoba koja se odnose na trudnoću, rodiljni, roditeljski, posvojiteljski i očinski dopust;
- odredbe o radnom vremenu;
- odredbe o zaštiti djeteta i maloljetnika;
- odsutnost s posla;
- zaštita dostojanstva radnika;
- jačanje sindikalnog djelovanja;
- rad putem digitalnih radnih platformi i dr.

U primjeni se polazi od naravi državne službe i statusa državnog službenika i mogućnosti da se neka određenja Zakona o radu, kao općeg zakona neizravno i analogno koriste (mogu koristiti) u realiziranju prava, obveza i odgovornosti u naglašeno specifičnim službeničkim odnosima.

## 6. ZAKLJUČAK

Od 1. siječnja 2023. primjenjuje se Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu. Razlozi za donošenje znatnih izmjena i dopuna Zakona o radu, navela je Vlada Republike Hrvatske, kao predlagatelj: „razvoj suvremenog tržišta, kojeg je u značajnoj mjeri omogućila digitalizacija i automatizacija poslovnih procesa“; „sve fleksibilnije mogućnosti poslovanje i rada, a posebno nove oblike rada“; „prilagođavanje novim okolnostima i novim standardima obvezujućih pravnih akata Europske unije“; „pokretanje gospodarstva i poduzetničkih aktivnosti“; „potrebna kvaliteta radnih mjesta“; „ravnoteža poslovnog i privatnog života radnika“; „socijalno partnerstvo“; „zajamčeni uvjeti rada“ i drugi.

U radnopravnim i službeničkim odnosima mora se čuvati (i sačuvati) „statički proračun“ (kako bi konstruktori rekli), a ako su promjene (i) potrebne to ne smije biti „rekonstrukcija“ koja remeti taj „proračun“, već „adaptacija“ koju zahtijevaju novi oblici rada i objektivno dati odnosi“. U Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o radu to se, prvenstveno odnosi na: ugovor o radu na određeno vrijeme, rad na izdvojenom mjestu rada, dodatni rad, zaštitu djece i maloljetnika, nepuno radno vrijeme, roditeljna i roditeljska prava, probni rad, zaštitu dostojanstva radnika, rad putem digitalnih radnih platformi i druga pitanja i odnosi.

Svako od tih pitanja može se uzeti kao opća kada su u pitanju radnopravni odnosi po ugovoru o radu i kao posebno u službeničkim odnosima. S tog aspekta objašnjava se značenje odredbe Zakona o državnim službenicima iz članka 4.: „Na pitanja koja nisu uređena ovim ili posebnim zakonom, uredbama Vlade Republike Hrvatske...ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona ili Kolektivnim ugovorom, primjenjuju se opći propisi o radu“.

Objektivni razlozi i okvir u kojima se razvijaju radnopravni i službenički odnosi uvjetuju njihove „prilagodbe“, ali to ne smije biti na štetu pravne naravi i suštine njihovog postojanja i „približavanja“ uvažavajući odnos „općeg“ i „posebnog“.

## LITERATURA

1. Borković, I. (1999), Službeničko pravo, Zagreb, Informator.
2. Dedić, S., Kenović, M. (1999), Osnovi radnog prava, Sarajevo, Univerzitetska knjiga
3. Đerđa, D. (2011), Upravni postupak, Zagreb, Inženjerski biro.
4. Herman, V., Čupurdija, M., (2011), „O nekim pitanjima radnopravnog statusa u javnoj upravi“, U: Zbornik radova Međunarodne konferencije „Razvoj javne uprave“, Vukovar, Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, str. 151.-167.
5. Karačić, D. (2014), „Utjecaj informatičkog umrežavanja na učinkovitost javnog sektora u Republici Hrvatskoj“, U: Zbornik radova Međunarodne konferencije „Razvoj javne uprave“, Vukovar, Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, str. 59.-61.
6. Pičuljan, Z. (2005), Novo službeničko zakonodavstvo Republike Hrvatske, Radni i službenički odnosi, Zagreb, Novi informator.

7. Purišević, F. (2022), Opće upravno pravo, Tešanj, vlastita naklada
8. Sudarić, Ž. (2011), „E-government – Informacijski sustav Grada Osijeka“, U: Zbornik radova Međunarodne konferencije „Razvoj javne uprave“, Vukovar, Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, 441-453.
9. Šmit, M. (2012), Elektronske uprave u državama EU i Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Međunarodne konferencije „Razvoj javne uprave“, Vukovar, Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, str. 479.-490.
10. Tintić, N. (1969), Radno i socijalno pravo, Zagreb, Narodne novine.
11. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine broj 56/1990, 85/2010 (pročišćeni tekst) i 5/2014.
12. Zakon o državnim službenicima, Narodne novine broj 92/2005, 140/2005, 142/2006, 49/2011, 150/2011, 34/2012, 49/2012, 37/2013, 38/2013, 1/2015, 61/2017, 70/2019, 98/2019 i 141/2022
13. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu, Narodne novine broj 151/2022.
14. Uredba o mogućnosti rada državnog službenika na izdvojenom mjestu rada i rada s nepunim radnim vremenom, Narodne novine broj 33/2006.



## UČINKOVITOM JAVNOM UPRAVOM DO UČINKOVITOG JAVNOG PROMETA<sup>1</sup>

### EFFICIENT PUBLIC ADMINISTRATION LEADS TO EFFICIENT PUBLIC TRANSPORT

**prof. dr. sc. Aleksandra Vasilj**

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

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

#### **Sažetak**

Promet i gospodarski razvoj proizlaze jedan iz drugog. Upravo o prometu ovisi opstanak i razvoj nekoga prostora. Važnu ulogu u razvoju nekog prostora ima javni prijevoz. Dosadašnji sustav korištenja i organizacije javnog prijevoza nije za zadovoljavajućoj razini, te ga je potrebno učiniti privlačnijim kako bi došlo do povećanja razine korištenja javnog prijevoza. Ključnu ulogu u tome imaju vlade kroz reformske dokumente čiji bi cilj trebao biti koordinacija sustava javnog prijevoza, što bi dovelo do privlačnosti, a time i razine korištenja javnog prijevoza. U hrvatskoj razvojnoj politici nije se dovoljno pažnje posvećivalo javnom prometu, njegovim dobrim učincima na razvoj i sredstvom za postizanje zadanih ekoloških ciljeva. Republika Hrvatska kroz reformske procese trebala bi izgraditi učinkoviti model za učinkovit javni zeleni promet, što je novi koncept, a odnosi se na prikladan, siguran, učinkovit, humaniziran i raznolik javni prometni sustav. Ti reformski procesi trebali bi dovesti do toga da se dopusti privatnim operaterima vođenje usluga kojim su ranije upravljala javna tijela, a razinu stupnja i vrstu ovlasti trebalo bi pažljivo utvrditi. Cilj rada je predstaviti, analizirati i predložiti modele za reformu javnog prometa u Republici Hrvatskoj kroz reforme javnog prometa na razini Europske unije.

**Ključne riječi:** *promet, javni promet, reforma.*

#### **Abstract**

Traffic and economic development derive from each other. The survival and development of an area depends on traffic. Public transport plays an important role in the development of an area. The current system of using and organizing public transport is not at a satisfactory level, and it needs to be made more attractive in order to increase the level of use of public transport. Governments play a key role in this through reform documents whose goal should be the coordination of the public transport system, which would lead to the attractiveness and thus the level of use of public transport. In the Croatian development policy, not enough attention was paid to public transport, its positive effects on development and the means to achieve the set environmental goals. Through reform processes, the Republic of Croatia should build an effective model for efficient public green transport, which is a new concept and refers to a suitable, safe, efficient, humanized and diverse public transport system. These reform processes should lead to allowing private operators to run services previously managed by public bodies, and the level and type of authority should be carefully determined. The aim of the paper is to

---

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

present, analyze and propose models for public transport reform in the Republic of Croatia through public transport reforms at the level of the European Union.

**Keywords:** *traffic, public transport, reform.*

## 1. UVOD

Početak 20. stoljeća većina javnog prijevoza diljem svijeta planirana je i pružana privatnim inicijativama. Međutim, tijekom i nakon Drugog svjetskog rata, vlade mnogih razvijenih zemalja nacionalizirale su sustave javnog prijevoza, stvarajući vertikalno integrirane javne monopole kako bi bolje pokretale i koordinirale značajne programe proširenja i razvoja sustava. Ovi javni monopoli počeli su se otvarati reguliranoj privatnoj konkurenciji od 1980-ih nadalje, jer su vlade nastojale kontrolirati brzo rastuće deficite, koji su uvelike bili rezultat rastuće stope vlasništva privatnih vozila i povezanog širenja urbanih područja. Motivacije za reformu od tada su se proširile. Vlade su posebno nastojale povećati korištenje javnog prijevoza kako bi se riješile gužve i onečišćenje te povećale "prikladnost za život" gradova. Bolja koordinacija i inovacije u planiranju i pružanju usluga smatraju se ključnim sredstvom za postizanje ovih ciljeva.

Pružatelji javnog prijevoza u Republici Hrvatskoj imaju vozne parkove visoke prosječne starosti (zastarjela i neučinkovita tehnologija). Status voznog parka doveo je do povećanih troškova održavanja, a rashod starih vozila doveo je do nedovoljnog kapaciteta. Nastavak korištenja vozila europskog standarda 0, 1, 2 i 3 motora koji ne zadovoljavaju nove norme emisije imaju negativan utjecaj na okoliš uslijed ispuštanja visoke količine ugljikovog dioksida, ugljikovodika, dušikovih oksida i čestičnih tvari.<sup>2</sup>

Reforma javnog prijevoza u Republici Hrvatskoj u budućnosti će biti integrirana kroz reforme javnog prijevoza na razini EU. Promet je strateški sektor gospodarstva EU-a. Izravno utječe na svakodnevni život svih građana EU-a te osigurava protok robe do potrošača od više od 11 milijuna proizvođača iz EU. Dobro promišljene, održive i međusobno potpuno povezane prometne mreže nužan su uvjet za dovršetak i reforme javnog prometa. S obzirom na svoju središnju ulogu, promet je također usko povezan s područjima politike kao što su okoliš, radna mjesta i rast, tržišno natjecanje, socijalne politike i digitalizacija (Europski parlament, 2002; Europski revizorski sud, 2018).

„Javni prijevoz igra ključnu ulogu u mobilnosti ljudi s niskim prihodima i drugim skupinama u nepovoljnom položaju, ali isto tako i ljudima visokih primanja u velikim gradovima gdje nije moguće doći osobnim automobilom u središte samog grada. Također doprinosi razvoju socijalne povezanosti, pomažući ljudima da posjećuju prijatelje i rodbinu te sudjeluju u društvenim i drugim društvenim aktivnostima“ (Trbušić, 2005:8).

---

<sup>2</sup> Uredba (EU) 2016/1628 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2016. o zahtjevima koji se odnose na ograničenja emisija plinovitih i krutih onečišćujućih tvari i homologaciju tipa za motore s unutarnjim izgaranjem za necestovne pokretne strojeve, o izmjeni uredbi (EU) br. 1024/2012 i (EU) br. 167/2013 te o izmjeni i stavljanju izvan snage Direktive 97/68/EZ,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1628&from=LV>.

Nedostatak sredstava za javni prijevoz i zajedničku mobilnost mogao bi ugroziti održivost i dramatično smanjiti mogućnosti mobilnosti za građane koji nemaju pristup automobilima. Pretjerano oslanjanje na putničke cijene može naštetiti uslugama javnog prijevoza. Sredstva mogu dolaziti od cijena cesta i poreza na gorivo, ali i od mehanizama za zahvaćanje zemljišne vrijednosti. Potencijalni problemi gentrifikacije zbog zauzimanja zemljišne vrijednosti zahtijevat će pozornost (Franolić, Dugina i Feletar, 2015:19).

Bolji javni prijevoz privući će više korisnika. Više korisnika javnog prijevoza znači održiviju mobilnost. Proširena mreža ruta i češće usluge poboljšali bi pristup mogućnostima koje javni prijevoz pruža. Fokus na pouzdanost i sigurnost povećat će atraktivnost javnog prijevoza za korisnike, kao i integrirani raspored karata i usluga. Lako dostupne postaje i čista vozila također će igrati ulogu u vraćanju povjerenja korisnika u sustave, koje je djelomično izgubljen. Kvalitetan javni prijevoz također čini mobilnost pravednijom – ako vlasti istodobno osiguraju da cijene karata mogu ostati pristupačne.

Plan „održive mobilnosti” potiče uravnotežen razvoj svih odgovarajućih vrsta prometa uz istodobno poticanje pomaka prema održivijim vrstama.“ Planom održive mobilnosti se analizira postojeća infrastruktura i poboljšava ondje gdje je to potrebno (Europska komisija).

Sustavi javnog prijevoza su složeni. Teško ih je iz temelja promijeniti bez stvaranja negativnih ili neželjenih učinaka za neke korisnike ili za društvene i ekonomske funkcije. Javni prijevoz putnika osigurava se nizom različitih načina (automobili, autobusi, željeznice, tramvaj, biciklizam, pješaćenje itd.), koji se dijelom nadopunjuju, a dijelom se međusobno natječu (Europska komisija). Važnu ulogu u kreiranju optimalnog i učinkovitog prometnog sustava ima prometna politika.

## 2. PROMETNA POLITIKA

Prometnu se „politiku može definirati kao skup mjera koje poduzimaju različiti društveni i ekonomski subjekti radi postizanja optimalnog razvoja prometnog sustava zemlje i povećanja doprinosa razvoju društva“ (Padjen, 1996; Kandžija, 1997).

Među različitim podjelama prometne politike izdvaja se ona koja razlikuje neformalnu i formalnu statutarnu politiku. Prema Pajednu: „Neformalna institucionalna politika nije izričito iskazana te dolazi do izražaja u izjavama najviših zakonodavnih tijela o nekim općim načelima, kao što je očitovanje o javnom ulaganju i privatnom vlasništvu, ulozi države u razvoju prometa ili nekim socijalnim pravima i povlasticama u prometu. Formalna statutarna politika se s druge strane sastoji i od izričito iskazanih izjava sadržanim u zakonima, preporukama, deklaracijama i sličnim javnim dokumentima kojima se primjerice, podržava regulacija prometa, unapređenje sigurnosti, ekonomičnost i efikasnost prijevoza, usklađuju odnosi u prometu i među prometnim granama, sprječava nepravedna diskriminacija, te neopravdana ili štetna konkurencija“ (Padjen, 2003:24).

Nositelji prometne politike su svi relevantni subjekti koji imaju pravo odlučivanja, donošenja odluka, a utječu na utvrđivanje i ostvarivanje ciljeva prometne politike. Pri tome je potrebno napraviti razliku između Parlamenta koji utvrđuje prometnu politiku i Vlade koja se brine za

izvršavanje istih, dakle provodi prometnu politiku, ali sama u okviru priznatih nadležnosti sudjeluje u njezinu kreiranju.

Prometna politika posebice pitanja vezana za mobilnost i okoliš bila su zapostavljena do osamdesetih godina prošlog stoljeća. Najveća prepreka za kvalitetniji iskorak u ovom području i dalje je nespремnost država članica EU-a da implementiraju i provode pravila. Godine 1983. protiv tadašnjeg Vijeća Europskih zajednica (sada Vijeća EU) Europski parlament podnio je tužbu zbog neaktivnosti u prometnoj politici. Europski sud pravde stoga je pozvao Vijeće da počne razvijati zajedničku prometnu politiku. Na summitu u Milanu u lipnju 1985., šefovi država EU potvrdili su da bi europska politika prometa i mobilnosti trebala postati službeni dio nadležnosti EU. Sljedećih godina politika EU-a bila je usmjerena na liberalizaciju prometa „bez granica“ i rast europskog unutarnjeg prometnog tržišta. Bijelom knjigom o rastu, konkurentnosti i zapošljavanju iz 1993 (Böll-Stiftung i Cerny, 2021:10).

Pronalaženje najbolje koordiniranog rješenja za prometni sustav u širim (na razini države) i užim konceptima (urbani prostori-gradovi, naselja), primjenom logističkih metoda na pitanja prijevoza putnika zahtijeva precizno planiranje i odgovarajuća sredstva. Budući da naslijeđena prometna infrastruktura nije ni blizu takvoj "idealnoj" strukturi, zadatak je sanirati posljedice višegodišnjeg neplanskog razvoja urbane infrastrukture u logističkom smislu. Kvalitetno planiranje i organizacija prijevoza temelj su gospodarskog i svakog drugog napretka svake urbane cjeline. Ako dođe do prekida prometnog sustava, na gubitku će biti cijela zajednica (Brčić i Ševrović: 23).

## **2.1. Ekološki izazovi upravljanja prometom**

Moderni čovjek teško se odriče prometne mobilnosti, ali sve teže prihvaća ekološka narušavanja uzrokovana prijevozom (vidi opširnije Vasilj i Višnjić, 2021; Činčurak Erceg, 2022). Problem ekološkog narušavanja identificira se kao: različite vrste buke i vibracija; prometne nesreće koje uzrokuju smrtne ishode; prometne nesreće koje uzrokuju ozljede; prometne nesreće koje uzrokuju materijalne gubitke; narušavanje krajolika; prostorni problemi; gubitak vremena zbog prometnih gužvi; onečišćenje zraka; efekt staklenika; biološki poremećaj atmosfere (Vasilj, 2006:80).

Posljednjih desetljeća briga o okolišu postala je sve istaknutija u vladinim politikama. Ključnim sredstvom za postizanje značajnije učinkovitosti u odnosu na ključne ekološke ciljeve (poboljšanja kvalitete zraka i smanjenja emisija stakleničkih plinova i zagušenja) smatra se veća upotreba javnog prijevoza.

Svjetska briga za okoliš i energetska kriza 1970-ih naglasili su viziju održivog razvoja i „održivog“ prometnog sustava. Održivost je dugoročan koncept. Međutim, općenito prihvaćena i funkcionalna definicija održivosti još uvijek nedostaje u prometnom sektoru. Trenutni prometni sustav nije na održivom putu. Postignuća u pogledu mobilnosti došla su po značajne ekološke, društvene i ekonomske prekretnice. Izazov je pronaći načine za podmirivanje prometnih potreba koje su ekološki prihvatljive, društveno pravedne i ekonomski održive mjerama (Horn i Jansson, 2000:21).

Godine 1994. Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) pokrenula je inicijativu za definiranje „održivog prometa“ na međunarodnoj razini, kao i ciljeva i mjera za postizanje tog cilja. „Održivi razvoj prometa obično se tumači spremnošću sadašnje generacije da djeluje u skladu sa sadašnjim i budućim potrebama. Održivi promet je promet koji ne ugrožava javno zdravlje ili ekosustave i konzistentno zadovoljava prijevoznu potražnju“ (Žagar i Lanović, 2000:151).

"Brojni dokumenti Europske unije definiraju globalne ciljeve društvenog razvoja relevantne za razvoj prometa u zapadnoeuropskim zemljama. „Bijela knjiga o razvoju, konkurentnosti i zaposlenosti“ jedan je od najznačajnijih takvih dokumenata. Neki od najvažnijih globalnih ciljeva integrirane Europe uspostavljeni su u Bijeloj knjizi, a to su: slobodno kretanje ljudi i dobara; zaštita okoliša; očuvanje ograničenih resursa, osobito energije; razvoj manje razvijenih i perifernih regija; stvaranje boljih veza između centara razvoja i periferije; povećanje sigurnosti prometa" (Vasilj i Činčurak Erceg, 2016:57). " Nakon toga Europska komisija donosi cijeli niz mjera kojima je cilj učiniti promet učinkovitijim, sigurnijim i održivim. Navesti ćemo samo one najznačajnije: „Zelena knjiga „Prema pravednim i učinkovitim cijenama u prometu" (Vasilj, 2006:80); Bijela knjiga Komisije „Pravedne pristojbe za korištenje infrastruktura: postupovni pristup uspostavi zajedničkog okvira na području naplate pristojbi za korištenje prometne infrastrukture u EU“ (Vasilj, 2006:80); Bijela knjiga „Europska politika prometa za razdoblje do 2010.: vrijeme odluke“; Bijela knjiga o jedinstvenom europskom prometnom području<sup>3</sup>; Bijela knjiga o jedinstvenom europskom prometnom području“ (Vasilj i Činčurak Erceg, 2016:58).

Godine 2019. Europska Komisija predstavila je Europski zeleni plan<sup>4</sup> kojom potvrđuje predanost da se suoči s izazovima u području klime i okoliša. U okviru Zelenog plana Komisija zagovara brži prelazak na održivu mobilnost. U skladu s Europskim zelenim planom Komisija je 2020. godine predstavila „Strategiju za održivu i pametnu mobilnost“<sup>5</sup>. „U Strategiji se navodi da svi načini prijevoza moraju postati održiviji, uz veću dostupnost zelenih alternativnih opcija. Definiraju se i ključne etape i područja djelovanja za ostvarenje zadanih ciljeva. U Strategiju je uključeno više inicijativa i 10 područja djelovanja i mjera za održivi promet.

Uloga prometa važna je pri provedbi ciljeva održivog razvoja na razini EU-a stoga je nužno u okviru prometne politike EU, ciljeve održivog razvoja postaviti na inegrirani način uvažavajući socijalne i okolišne ciljeve, a istodobno razvijati promet i mobilnost.“<sup>6</sup>

<sup>3</sup> European Commission, Brussels, 28.3.2011 COM(2011) 144 final White paper Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system

<sup>4</sup> Komunikacija Komisije Europskom Parlamentu, Europskom Vijeću, Vijeću, Europskom Gospodarskom i Socijalnom Odboru i Odboru Regija Europski zeleni plan, COM(2019) 640 final, Bruxelles.

<sup>5</sup> Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Sustainable and Smart Mobility Strategy – putting European transport on track for the future; Brussels, 9.12.2020 COM(2020) 789 final.

<sup>6</sup> Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Uloga prometa u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja i posljedični utjecaj na donošenje politika EU-a“ (samoinicijativno mišljenje), Službeni list Europske unije C 367/9, <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/1804bcce-cc55-11e8-9424-01aa75ed71a1/language-hr>.

Za uspješnu provedbu politike zaštite okoliša potrebno je razumjeti i primijeniti njezina opća pravila ili načela. Načelo prevencije podrazumijeva poduzimanje aktivnih i planiranih mjera radi zaštite okoliša u budućnosti, a ima dugoročne učinke (Vasilj i Cigula, 2016:45). Danas, prometni planovi i projekti općenito uzimaju u obzir i prometne i ekološke aspekte, no svaki se rješava pojedinačno. Odvojene strategije mogu rezultirati oprečnim mjerama (Horn i Jansson, 2000:21). Zakoni definiraju opće ciljeve i osnovna sredstva djelovanja. Na nacionalnoj razini mogu se povezati sektorske politike, poput politike upravljanja cestovnom infrastrukturom, politike sigurnosti cestovnog prometa i politike koje se odnose na druge sektore, na primjer regionalno planiranje. Oporezivanje, cijene infrastrukture i razina ponuđenih usluga utječu na korisnike u izboru načina prijevoza.

## 2.2. Planovi za budućnost

Promet je glavni izvor pritiska na okoliš u Europskoj uniji (EU) i doprinosi klimatskim promjenama, onečišćenju zraka i buci. Također zauzima velike površine zemlje, što dovodi do urbane ekspanzije, fragmentacije staništa i zatvaranja zemljišta (Činčurak Erceg, 2022). Promet troši jednu trećinu sve ukupne energije u EU. Većina ove energije dolazi iz nafte. To znači da je prijevoz sudjeluje velikim dijelom u emisiji stakleničkih plinova EU-a te uvelikoj mjeri doprinosi klimatskim promjenama. Iako su se emisije iz većine drugih gospodarskih sektora, kao što su proizvodnja električne energije i industrija, smanjile od 1990. godine, emisije iz sektora prometa su se povećale. One sada čine više od četvrtine ukupnih emisija stakleničkih plinova u EU. Trenutačno nije vidljiv preokret ovog trenda. To čini prometni sektor glavnom preprekom za postizanje klimatskih ciljeva EU-a. Automobili, kamioni i autobusi stvaraju više od 70% ukupne emisije stakleničkih plinova u prometu. Ostalo uglavnom dolazi iz brodarstva i zrakoplovstva (Europska agencija za okoliš, 2023).

Promet je još uvijek važan izvor onečišćenja zraka, posebice u gradovima. Zagađivači zraka, kao što su čestice (PM) i dušikov dioksid ( $\text{NO}_2$ ), štetne su za ljudsko zdravlje i okoliš (Golubić, 1999). Iako je onečišćenje zraka uzrokovano prijevozom u posljednjem desetljeću smanjeno zbog uvođenja standarda kvalitete goriva, europskih standarda emisija vozila i primjene čišćih tehnologija, koncentracija onečišćujućih tvari u zraku i dalje je previsoka. Zagađenje bukom još je jedan veliki zdravstveni problem okoliša povezan s prometom. Cestovni promet najčešći je izvor buke, a više od 100 milijuna ljudi u državama članicama EEA pogođeno je štetnim razinama. Zračni prijevoz i željeznica također su glavni izvori buke (Vasilj, Činčurak Erceg i Perković, 2022; Činčurak Erceg, Vasilj i Perković, 2022). Osim toga, prometna infrastruktura ima ozbiljan utjecaj na krajolik, jer dijeli prirodno područje na male dijelove, što uzrokuje ozbiljne posljedice za životinje i biljke (Europska agencija za okoliš, 2023).

Smanjenje štetnih učinaka prijevoza važan je cilj politike EU. Strateški dokument EU usredotočuje se na dekarbonizaciju prometa. Strategija Europske komisije iz 2018. „Čist planet za sve: dugoročna strateška vizija za prosperitetno, moderno, konkurentno i klimatski neutralno gospodarstvo u Europi” ima za cilj postaviti smjer za prijelaz cijele EU na „neto nulte“ stakleničke plinove emisije do 2050. Što se tiče prijevoza, naglašava se potreba za sustavnim pristupom, ističe se važnost prelaska na modele s niskim udjelom ugljika i vozila s nultom emisijom, naglašava ključnu ulogu elektrifikacije i obnovljive energije te zagovara poboljšanje

operativne učinkovitosti. Osim toga, dokument poziva na bolje urbanističko planiranje i ostvarivanje svih pogodnosti javnog prijevoza. Slično, od 2016. godine, „Europska strategija mobilnosti s niskim emisijama“ kao prioriteta područja djelovanja identificira učinkovitije transportne sustave, brzu upotrebu goriva s niskim emisijama i prijelaz na vozila s niskim emisijama i nultim emisijama. Osim toga, zakonodavstvo EU-a izravno se bavi utjecajima prijevoza na okoliš i zdravlje kroz formuliranje obvezujućih pravila. To uključuje ograničenja emisije za automobile, kombije, kamione i autobuse, posebne zahtjeve za transportna goriva, te karte buke i akcijske planove upravljanja bukom za glavnu prometnu infrastrukturu, kao što su zračne luke (Europska agencija za okoliš, 2023).

### **3. REFORMA JAVNOG PRIJEVOZA**

#### **3.1. Reforma javnog prijevoza na razini Europske Unije**

„Današnji trendovi globalizacije i potrebe za ubrzanim razvojem uvjetuju sve veće potrebe za mobilnosti putnika. Stoga, postoji stalna potreba za kretanjem stanovnika u svrhu odlaska na posao ili povratka kući, kupovine, rekreacije i sl. Uloga javnog prijevoza je danas značajna a pogotovo u kontekstu pokretača ili usmjerivača razvoja i napretka određenog područja. Danas je gotovo nemoguće zamisliti život bez dobro logistički organiziranog javnog prijevoza putnika, a u tom smislu cilj ulaganja u projekte povećanja putnika u javnom prijevozu postaje iznimno važan“ (Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture).

Nagli razvoj urbanizacije poništio je dobar dio rješenja koja su zadovoljavala prometne potrebe i njihovu normativnu regulaciju. Takvo nesređeno stanje natjeralo je analitičare zadužene za promet da nešto radikalno učine po tom pitanju. Brojne međunarodne udruge i pojedinci orijentirani su na pronalaženje mjesta i uloge javnog prometa. Usprkos svim nastojanjima da se nositeljima prometne djelatnosti, nositeljima urbanističkog i prostornog planiranja te osobama zaduženim za kvalitetu normativne regulative ozbiljnost ovog problema stavi do znanja, još uvijek nema uspjeha u tom pogledu.

Neke strategije prometnog razvoja primarno su standardizacijske. Neke od njih jednostavno propisuju buduću organizaciju prometa ne opterećujući svoje tvorce složenim uzročno-posljedičnim vezama među pojavama, posljedicama propisanog načina razvoja, javnom mnijenju ili izvorima i dostupnošću investicijskih sredstava. Standardizacijske strategije često zanemaruju ili preneglašavaju specifičnosti određenog područja ili društva, nekritički koriste tuđa iskustva ili pokušavaju primijeniti tuđe modele razvoja. Kako bi se prometni sustav razvijao u skladu s potrebama suvremenog prometa, svakako je nužno primijeniti kompletan set mjera, kako fiskalnih, tako i regulatornih i obrazovnih.

U 20. stoljeću mnoge su vlade u razvijenim zemljama nastojale uvesti uključivanje privatnog sektora u pružanje usluga javnog prijevoza, usvajajući niz konkurentskih procesa. Tri vrste reformi u ovom kontekstu su privatizacija usluga i raspisivanje natječaja, privatizacija usluga i franšizing i deregulacija. U sva tri slučaja, vlada odlučuje dopustiti privatnim operaterima da vode usluge kojima su prethodno upravljala javna tijela. Razlika između vrsta reformi leži u stupnju i vrsti ovlasti za regulaciju i planiranje koje zadržava vlada. Sredinom 20. stoljeća mnoge su zemlje, osobito u razvijenom svijetu, imale sustave javnog prijevoza kojima je

dominirao javni sektor, kako u smislu planiranja tako i u pogledu rada. Potkraj 20. stoljeća, većina njih nastojala je uvesti uključivanje privatnog sektora u rad javnog prijevoza. One su općenito zadržale odgovornost za planiranje odluka unutar vlade, ali su često mijenjale mjesto odgovornosti, barem djelomično, između lokalnih, regionalnih ili nacionalnih vlada.

Usprkos svim nastojanjima da se nositeljima prometne djelatnosti, nositeljima urbanističkog i prostornog planiranja te osobama zaduženim za kvalitetu normativne regulative ozbiljnost ovog problema stavi do znanja, još uvijek nema uspjeha u tom pogledu.

### **3.2. Reforma javnog prijevoza u Republici Hrvatskoj**

#### **3.2.1. Javni prijevoz u Republici Hrvatskoj – zakonodavni okvir**

Obavljanje javnog prijevoza u Republici Hrvatskoj regulirano je Zakonom o prijevozu u cestovnom prometu (Narodne novine, br. 41/2018, 98/19, 30/21, 89/21; Bolanča, 2016; Kaštela i Horvat, 2008, Vasilj i Činčurak Erceg, 2016). Pod javnim prijevozom u smislu ovog zakona podrazumijeva se „cestovni prijevoz putnika ili robe u komercijalne svrhe koji se obavlja svim korisnicima usluga prijevoza pod istim uvjetima, a svrha je ostvarivanje dobiti prijevoznika (čl. 4. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu). Nadalje, komunalni linijski prijevoz putnika je javni cestovni prijevoz putnika na komunalnim linijama unutar područja isključivo jedne jedinice lokalne samouprave, koji se uređuje sukladno Zakonu o prijevozu u cestovnom prometu, propisima o komunalnom gospodarstvu i sukladno Uredbi (EZ) br. 1370/2007 i koji nema obilježja drugih oblika prijevoza“ (Zakon o prijevozu u cestovnom prometu, NN 41/2018, 98/19, 30/21, 89/21). Nastavno ćemo razmotriti javni prijevoz kao komunalnu djelatnost.

#### **3.2.2. Javni prijevoz kao komunalna djelatnost**

Javni promet u gradovima reguliran je i uređen je u okviru komunalnih djelatnosti. Što se tiče pravnog okvira koji je relevantan za obavljanje komunalnih djelatnosti možemo reći da se on pravno razmatra u čitavom nizu zakona i podzakonskih akata donesenih na temelju Ustava. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14 – pročišćeni tekst, čl. 128., st. 1), postavlja kao jedno od osnovnih načela pravo građana na lokalnu (regionalnu) samoupravu, te se navodi kako ove jedinice obavljaju poslove kojima se ostvaruju potrebe građana, a u što ubrajamo i komunalnu djelatnost zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša (čl. 129.a, st. 1 Ustava) te promet i prometnu infrastrukturu (čl. 129.a, st. 2 Ustava). Analiza zakona relevantnih za temu ovog rada, premašivala bi njegovo opseg, a kao najvažnije izdvajamo: 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), Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, br. 127/17, 138/20), Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine, br. 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13, 110/15), Zakon o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, br. 68/18, 110/18, 32/20), Zakon o cestama (Narodne novine, br. 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19, 144/21), Zakon o sigurnosti prometa na cestama



(Narodne novine, br. 67/08, 48/10, 74/11, 80/13, 158/13, 92/14, 64/15, 108/17, 70/19, 42/20, 85/22, 114/22) (Vasilj i Činčurak Erceg, 2022).

Važno je istaknuti kako se prema čl. 8. Zakona o komunalnom gospodarstvu, komunalne djelatnosti obavljaju „kao javna služba, a usluge koje se pružaju u obavljanju tih djelatnosti od općeg su interesa“, da se obavljanje komunalnih djelatnosti osigurava „uz najprihvatljivije uvjete za život i zdravlje korisnika komunalnih usluga te najprihvatljivije uvjete za prostor, okoliš, kulturna dobra i održivi razvitak“ (Narodne novine, br. 68/18, 110/18, 32/20, čl. 16). Zakon o komunalnom gospodarstvu razlikuje: komunalne djelatnosti kojima se osigurava građenje i/ili održavanje komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne ispravnosti i komunalne djelatnosti kojima se pojedinačnim korisnicima pružaju usluge nužne za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave (Narodne novine, br. 68/18, 110/18, 32/20, čl. 21.), a u ove posljednje, sukladno čl. 25., st. 1., t. 4., ubrajamo i usluge komunalnog prijevoza putnika. „Pod komunalnim linijskim prijevozom putnika podrazumijeva se javni cestovni prijevoz putnika na linijama unutar zona koje utvrđuju jedinice lokalne samouprave na svojem području“ (Narodne novine, br. 68/18, 110/18, 32/20, čl. 25., st. 4.). „Javni promet obavlja se stavljanjem vozila na javnu uporabu trajno i uz naplatu, a njegova obveznost regulirana je pravilima građanskog i prometnog prava“ (Vasilj i Činčurak Erceg, 2016:26).

### **3.2.3. Trenutna situacija i prijedlog mjera za unapređenje**

Poslovanje uz stalne gubitke u poslovanju i problemi nelikvidnosti rješavani skupim zaduživanjem bez vođenja dugoročne, pažljivo planirane i racionalne politike, uzrokovali su današnje stanje koje se ne može riješiti ni brzo ni lako. Ekonomska osnova javnih poduzeća potpuno je oslabila i danas znatno zaostaje u odnosu na zahtjeve koji se pred njih postavljaju. Na temelju navedenog proizlazi potreba za radikalnom promjenom dosadašnjeg shvaćanja karaktera javnog prijevoza koji se temelji na njegovim funkcijama od šireg društvenog interesa.

Stanje je neodrživo i potrebno je izgraditi novi sustav financiranja. Stručnjaci i literatura (Vasilj, 2006; Vasilj i Činčurak, 2009a, Vasilj i Činčurak, 2009b), više su puta ukazivali na neka zapažanja, među kojima ističemo neka.

S obzirom na dokazanu neizdašnost „komunalnih prihoda“ i financiranje njihovog manjka iz poreza te postojeći trend širenja drugih javnih funkcija jedinica lokalne samouprave koje se ne mogu financirati u propisanom obimu, bilo bi potrebno omogućiti lokalnim jedinicama samouprave određena samostalnost u poreznoj politici.

Kao mogućnost poboljšanja izdašnosti komunalnih naknada predlaže se sljedeće: potrebno je utvrditi minimalne općinske standarde; kao alternativu tom prijedlogu treba dati mogućnost povećanja udjela jedinica lokalne samouprave u raspodjeli komunalnih pristojbi; uvođenje nulte stope PDV-a za komunalna poduzeća čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave i kojima pružaju i komunalne usluge.

Uspostavom učinkovitog prometnog sustava na nacionalnoj razini uz odgovarajuću potporu jedinica lokalne samouprave potrebno je riješiti sljedeće ključne koncepcijske zadatke: poboljšanje ekonomskog položaja prijevoznika i njihova financijska konsolidacija; programska

racionalizacija u poslovanju prijevoznika u svrhu smanjenja jediničnih i ukupnih troškova poslovanja; povećanje prihoda od osnovne djelatnosti, usluge prijevoza, odnosno prodanih karata; programska ulaganja u razvoj; financijska potpora u dijelu tekućeg poslovanja putem naknada ili subvencija za dio neostvarenih prihoda, koja nastaje kao posljedica različitih povlastica u pogledu cijene usluge. Poželjna varijanta funkcioniranja sustava temelji se na principu „bez subvencije“, gdje se sredstva akumuliraju isključivo atraktivnim prigradskim linijama (tzv. „komercijalnim“), koje pokrivaju tzv. „socijalne“ linije.

Uz poticanje i potporu okoline te uz odgovarajuću financijsku potporu Vlade, županije, gradova i općina, poslovna politika prijevoznika i odgovarajućih struktura lokalne uprave prvenstveno mora biti usmjerena na sljedeće: ubrzana obnova i modernizacija voznog parka prijevoznika; unapređenje tarifnog i naplatnog sustava te uspostava sustava njegovog usklađivanja na razini šireg društvenog interesa; ubrzana modernizacija infrastrukturnih objekata (ceste, željeznice, terminali i sl.) kojima se upravlja i koristi u sredstvima javnog prijevoza putnika; pripremu i provedbu operativnih regulatorno tehničkih mjera u cilju osiguranja prednosti vozila javnog prijevoza putnika; racionalan raspored područja pružanja usluga s obzirom na različite oblike prometa, odnosno prometne podsustave (tramvaj, željeznica, autobus); unapređenje sustava upravljanja prometom.

#### **4. ZAKLJUČAK**

Organizacija i kvalitetno planiranje javnog prijevoza, temelj su gospodarskog i svakog drugog napretka, stoga je potrebno provesti sveobuhvatne reforme. Intervencijama u sektoru javnog prometa cilj je modernizirati sustav javnog prijevoza ulaganjem u novi vozni park radi smanjenja negativnih utjecaja na okoliš i povećanja energetske učinkovitosti. Nabava novih vozila višeg ekološkog standarda, s niskom ili nultom emisijom CO<sub>2</sub> smanjit će onečišćenje zraka i štetni utjecaj na okoliš. Ujedno će se osiguravanjem povećane razine udobnosti, sigurnosti i učestalosti prijevoza potaknuti građane na odluku da manje koriste osobno motorno vozilo za svoja putovanja te utjecati na povećanje udjela javnog gradskog prijevoza u modalnoj raspodjeli putovanja. Aktivnosti su usklađene sa Strategijom prometnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje od 2017. do 2030. (Narodne novine, br. 84/2017.)

Iako su vlade nastojale povećati korištenje javnog prijevoza i time riješiti probleme onečišćenja i gužvi, učinci su izostali. Države članice EU ne izrađuju dugoročne nacionalne planove održive mobilnosti. Smatramo da bi države članice morale izraditi nacionalne planove koji bi u sebi sadržavale točno navedene mjere kojima bi ostvarile svoje ciljeve. Te mjere u sebi bi trebale sadržavati točno navedene regulacijske, financijske, edukativne i organizacijske ciljeve. Iako se reforma javnog prijevoza Republike Hrvatske temelji na reformama javnog prijevoza Europske unije, one se ne provode na zadovoljavajući način. Implementaciju europskih planova održive mobilnosti svakako bi trebalo dodatno istražiti, a neke primjere dobre prakse primijeniti i u Republici Hrvatskoj.

Nužno je informirati i podizati svijest građana o važnosti zaštite okoliša i smanjanju pritiska osobnih vozila na promet. Kako bi se javni prijevoz učinio atraktivnijim u odnosu na osobna vozila moguće je uvođenje različitih pogodnosti, pri tom treba voditi računa o cijenama ovih usluga te njihovoj organizaciji na način da se prilagođava potrebama korisnika.

Danas se pred javni prijevoz postavljaju veliki izazovi i zahtjevi zbog trendova kao što su urbanizacija, zaštita klime, digitalizacija itd. Budući prometni sustav bit će snažno pogođen tim trendovima i povezan s mnoštvom novih izazova koji se mogu samo djelomično predvidjeti. Nove tehnologije i usluge prijevoza putnika pružaju različite mogućnosti. Pitanje je hoće li se moći odgovoriti na nove prometne trendove (sustave dijeljenjih vozila, ekološki prihvatljive oblike prijevoza, digitalizaciju prometa, razvoj multimodalnog prometa, razvoj pametnih urbanih sredina). Međutim, da bi postala disruptivna i promijenila društvo, tržišta i ponašanje, ova rješenja moraju na najučinkovitiji način koristiti sve načine rada i moraju biti prilagođena potrebama korisnika. Stoga se koncepti dizajna usmjereni na korisnika moraju staviti u fokus. Potrebne su suradnje i razmjena u različitim sektorima kako bi se razvila učinkovita rješenja i iskoristio puni potencijal novih prilika. Stoga je potrebno okupiti vrlo raznoliku skupinu dionika s različitim pojedinačnim interesima kako bi se raspravljalo o ovoj prilično složenoj temi.

## LITERATURA

1. Bijela knjiga o jedinstvenom europskom prometnom području, [https://bib.irb.hr/datoteka/538249.6. Bijela knjiga o Jedinstvenom europskom prometnom području.pdf](https://bib.irb.hr/datoteka/538249.6. Bijela_knjiga_o_Jedinstvenom_europskom_prometnom_podruju.pdf) (5. 4. 2023).
2. Bolanča, D. (2016) Prometno pravo Republike Hrvatske, Split: Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet.
3. Böll-Stiftung, H., Cerny, P. (2021) The European Mobility Atlas, Muriel sprl, Brussels Second English edition.
4. Brčić, D., Ševrović, M., (2012) Logistika prijevoza putnika, Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Fakultet prometnih znanosti
5. Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Sustainable and Smart Mobility Strategy – putting European transport on track for the future; Brussels, 9.12.2020 COM(2020) 789 final.
6. Činčurak Erceg, B. (2022) Pravna regulacija zaštite okoliša od štetnih utjecaja prometa u: Zakonodavstvo zaštite okoliša i održivi ekonomski razvoj u EU, Duić i Čemalović (ur.), Pravni fakultet Osijek, Osijek, str. 110-161.
7. Činčurak Erceg, B.; Vasilj, A.; Perković, A, (2022) Fit for 55 – does it fit all: air and rail transport after covid – 19 pandemic, 6th International Scientific Conference “The recovery of the EU and strengthening the ability to respond to new challenges – legal and economic aspects“, EU and comparative law issues and challenges series (ECLIC Osijek: Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law Osijek, str. 66-101.
8. European Commission, Brussels, 28.3.2011 COM(2011) 144 final WHITE PAPER Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system
9. European Commission, Mobility Strategy: A fundamental transport transformation: Commission presents its plan for green, smart and affordable mobility, [https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/mobility-strategy\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/mobility-strategy_en) (2. 4. 2023.)
10. Europska agencija za okoliš, Transport (2023), <https://www.eea.europa.eu/themes/transport/intro>, (14. 4.2023.)

11. Europski parlament (2022) Zajednička prometna politika: pregled, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/123/common-transport-policy-overview> (1. 4. 2023)
12. Europski revizorski sud (2018) Razvoj uspješnog prometnog sektora u EU-u: izazovi na koje je potrebno odgovoriti, <https://op.europa.eu/webpub/eca/landscape-review-transport/hr/> (1. 4. 2023.)
13. Franolić, I., Dugina, M., Feletar, P., (2015) Strategijski razvoj i utjecaj prometa na prijevoznu potražnju u Varaždinskoj županiji. Podravina: časopis za multidisciplinarna istraživanja, God. 9, br. 17 (2010), str. 138-152.
14. Golubić, J. (1999) Promet i okoliš, Zagreb: Fakultet prometnih znanosti.
15. Horn, B. E., Jansson, A. H. (2000) Traffic safety and environment, IATSS Research, 24(1), 2000., str. 21-29.
16. Kandžija V. (1997) Relevantne značajke prometne politike Europske unije i Republike Hrvatske, Hrvatska gospodarska revija, 46 (1997), 4; str. 1-16.
17. Kaštela, S.; Horvat, L. (2008) Prometno pravo, Zagreb: Školska knjiga.
18. Komunikacija Komisije Europskom Parlamentu, Europskom Vijeću, Vijeću, Europskom Gospodarskom i Socijalnom Odboru i Odboru Regija Europski zeleni plan, COM(2019) 640 final, Bruxelles.
19. Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Povećanje broja putnika u javnom prijevozu, <https://promet-eufondovi.hr/povecanje-broja-putnika-u-javnom-prijevozu/> (10. 4. 2023.)
20. Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Uloga prometa u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja i posljedični utjecaj na donošenje politika EU-a” (samoinicijativno mišljenje), Službeni list Europske unije C 367/9, <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/1804bcce-cc55-11e8-9424-01aa75ed71a1/language-hr> (2. 3. 2021.)
21. Padjen, J. (1996) Prometna politika, Zagreb: Informator, Ekonomski institut
22. Padjen, J. (2003) Prometna politika Hrvatske, Zagreb: Masmedia.
23. Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje od 2017. do 2030. (Narodne novine, br. 84/2017.)
24. Trbušić, T. (2005) Povećanje kvalitete javnog putničkog prijevoza, E-quality, web časopis za kvalitetu, Hrvatsko društvo za kvalitetu, Zagreb, <https://vdocuments.mx/t-trbusic-povecanje-kvalitete-javnog-putnickog-prijevoza.html?page=1> (1. 4. 2023.)
25. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14 – pročišćeni tekst.
26. Vasilj, A. (2006) Grad i promet, Osijek: Vlastita naklada, 2006.
27. Vasilj, A.; Cigula, K. (2016) Održivi promet rijekom Dunav – mjere za okolišno prihvatljiv i siguran promet, Pravni vjesnik, 32 (2), str. 41-74.
28. Vasilj, A.; Činčurak Erceg, B. (2016), Prometno pravo i osiguranje, Osijek: Pravni fakultet Osijek.
29. Vasilj, A.; Činčurak Erceg, B. (2022) Through changes to legislation to modern urban mobility, ED 2022, 11th International Scientific Symposium “Region, Entrepreneurship, Development”, Osijek: Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Economics in Osijek, str. 801-819.

30. Vasilj, A.; Činčurak Erceg, B.; Perković, A. (2022) Legal framework for addressing air traffic noise, XIV International Scientific Conference Transport problems 2022, Silesian University of Technology Faculty of Transport and Aviation Engineering Katowice – Silesia, str. 764-776.
31. Vasilj, A.; Činčurak, B. (2009a) Interakcija razvitka prometa i razvoja grada, *Suvremeni promet*, god. 29, br. 1-2/2009., str. 91-95.
32. Vasilj, A.; Činčurak, B. (2009b) Need for a Radical Change of Current Comprehension of the Urban Transport Character and Engagement of a Long-Term, Carefully Planned, and Rational Policy, *Conference proceedings, 12th International Conference on Transport Science – ICTS 2009, Portorož, Slovenija*, str. 1-11.
33. Vasilj, A.; Višnjić, M. (2021) Nužnost modernizacije i reforme javnog prometa u svrhu održivog razvitka, 11. međunarodna konferencija Razvoj javne uprave, Vukovar, Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, str. 478-487. [https://www.vevu.hr/wp-content/uploads/2021/12/Zbornik-radova\\_11.-konf.-RJU-2021\\_final\\_.pdf](https://www.vevu.hr/wp-content/uploads/2021/12/Zbornik-radova_11.-konf.-RJU-2021_final_.pdf)
34. Zakon o cestama, *Narodne novine*, br. 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19, 144/21.
35. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, *Narodne novine*, br. 127/17, 138/20).
36. Zakon o komunalnom gospodarstvu, *Narodne novine*, br. 68/18, 110/18, 32/20.
37. 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).
38. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine*, br. 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13, 110/15.
39. Zakon o prijevozu u cestovnom prometu, *NN* 41/2018, 98/19, 30/21, 89/21.
40. Zakon o sigurnosti prometa na cestama, *Narodne novine*, br. 67/08, 48/10, 74/11, 80/13, 158/13, 92/14, 64/15, 108/17, 70/19, 42/20, 85/22, 114/22.
41. Žagar, S.; Lanović, Z., (2000), „Načela održivog razvitka hrvatskoga prometnog sustava“, *Suvremeni promet*, god. 20, br. 1–2, str. 151.–154.

**UPRAVNE KLINIKE KAO SPECIJALIZIRANE PRAVNE KLINIKE  
DE LEGE LATA I DE LEGE FERENDA**

**ADMINISTRATIVE CLINICS AS SPECIALIZED LEGAL CLINICS  
DE LEGE LATA AND DE LEGE FERENDA**

**Sanja Veštić Mirčeta, mag. iur., pred.**

Veleučilište u Šibeniku

e-mail: [svestic@vus.hr](mailto:svestic@vus.hr)

**izv. prof. dr. sc. Dragan Zlatović, prof. struč. stud. u trajnom izboru**

Veleučilište u Šibeniku

e-mail: [zlatovic@vus.hr](mailto:zlatovic@vus.hr)

**Sažetak**

Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći uređuje se svrha, korisnici i vrste besplatne pravne pomoći, pružatelji pravne pomoći, uvjeti, postupak za ostvarivanje pravne pomoći, prekogranično ostvarivanje pravne pomoći, financiranje pravne pomoći i nadzor nad provedbom Zakona. Ovim Zakonom je propisano kako je pravna klinika organizacijska jedinica visokog učilišta koje izvodi sveučilišni studij u znanstvenom području prava koja u skladu sa svojim općim aktima pruža primarnu pravnu pomoć. Autori u radu daju pregled pravnog okvira pružanja primarne pravne pomoći, posebice u vidu djelovanja pravnih klinika. Nadalje, autori daju prijedlog novele Zakona u pogledu otvaranja mogućnosti osnivanja specijaliziranih upravnih klinika. Prema prijedlogu de lege ferenda ove bi upravne klinike mogla osnivati i veleučilišta koja izvode stručne diplomske studije u području upravnog prava i uprave.

**Ključne riječi:** *besplatna pravna pomoć, primarna pravna pomoć, upravna klinika, pravna klinika, upravno pravo, uprava.*

**Abstract**

The Law on Free Legal Aid regulates the purpose, beneficiaries and types of free legal aid, providers of legal aid, conditions, procedure for obtaining legal aid, cross-border provision of legal aid, financing of legal aid and supervision of the implementation of the law. This law stipulates that the legal clinic is an organizational unit of a higher education institution that conducts university studies in the scientific field of law and that, in accordance with its general acts, provides primary legal assistance. In the paper, the authors provide an overview of the legal framework for the provision of primary legal assistance, especially in the form of the operation of legal clinics. Furthermore, the authors propose an amendment to the Act regarding the opening of the possibility of establishing specialized administrative clinics. According to the proposal of de lege ferenda, these administrative clinics could also be established by polytechnics that conduct professional graduate studies in the field of administrative law and administration.

**Keywords:** *free legal aid, primary legal aid, administrative clinic, legal clinic, administrative law, administration.*

## 1. UVOD

Cjelovito uređeni sustav pružanja pravne pomoći određenim kategorijama građana koji zbog svojih materijalnih i socijalnih uvjeta ne mogu sami osigurati odgovarajuću pravnu pomoć u sudskim i drugim postupcima po prvi puta je u Republici Hrvatskoj osiguran Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći („Narodne novine“, br. 62/08; dalje: ZBPP iz 2008.).<sup>1</sup> Donošenje navedenog zakona jedan je od važnih aspekata ostvarivanja ustavnog jamstva na jednakost svih pred zakonom. Do donošenja navedenog zakona pojedinim zakonima<sup>2</sup> bili su uređeni pojedini segmenti osiguranja pravne pomoći građanima. Međutim tek je donošenjem ZBPP iz 2008., temeljem navedenog zakona i drugih postojećih zakona, stvoren cjelovit sustav pravne pomoći bez diskriminacije s obzirom na imovno stanje pojedinca. Kako je ZBPP iz 2008. usvojen u okviru procesa pregovora s Europskom unijom tako se pri izradi tog zakona osobita pažnja pridavala pravnoj stečevini EU, ali i međunarodnopravnim standardima i Preporukama sadržanim u međunarodnim ugovorima kojih je Republike Hrvatska bila stranka te sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava. (P.Z.E. br.27) Smatralo se kako će donošenjem ZBPP- i biti olakšan pristup pravnoj pomoći za cca 70 000 korisnika. (Jelinić, Knol Radoja ,2014) 2011. godine, zbog brojnih nedostataka, ZBPP iz 2008. je izmijenjen i nadopunjen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći („Narodne novine“, br. 81/11).<sup>3</sup>

Kako učinjene izmjene i dopune nisu rezultirale očekivanim poboljšanjem sustava pružanja besplatne pravne pomoći te je uočena potreba da se sustav besplatne pravne pomoći dodatno unaprijedi 2013. godine donesen je potpuno novi Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći („Narodne novine“, br. 143/13). (P.Z.E. 441) Isti je stupio na snagu 01. siječnja 2014. godine. Do danas je izmijenjen jednom, 2019. godine, Zakonom o izmjenama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći („Narodne novine“, br. 98/99) i to isključivo radi potrebe usklađivanja sa Zakonom o sustavu državne uprave („Narodne novine“, br. 66/19, dalje: ZSDU).<sup>4</sup> (P.Z.E. 690)

Danas važećim Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći („Narodne novine“, br. 143/13, 98/99, dalje: ZBPP) regulirana je svrha besplatne pravne pomoći (u daljnjem tekstu:pravne pomoći), korisnici i vrste pravne pomoći, pružatelji pravne pomoći, uvjeti za pružanje pravne pomoći, postupak za ostvarivanje pravne pomoći, prekogranično ostvarivanje pravne pomoći,

<sup>1</sup> ZBPP iz 2008. je regulirao pojam, vrste i opseg besplatne pravne pomoći ( u daljnjem tekstu: pravna pomoć), korisnike pravne pomoći, nadležnost, postupak i uvjete za ostvarenje pravne pomoći, pružatelje pravne pomoći, pravnu pomoć iz razloga pravičnosti, prekogranično ostvarivanje pravne pomoći, financiranje pravne pomoći i nadzor nad provedbom tog zakona. ZBPP iz 2008. stupio je na snagu 07. lipnja 2008. godine, a u odnosu na građane se počeo primjenjivati od 01. veljače 2009. godine. Odredbe o pružanju pravne pomoći u prekograničnim sporovima trebale su stupiti na snagu pristupanjem RH Europskoj uniji.

<sup>2</sup> Primjerice Zakonom o kaznenom postupku, Zakonom o parničnom postupku, Zakonom o sudskim pristojbama, Zakonom o azilu, Zakonom o odvjetništvu i dr.

<sup>3</sup> Više o razlozima izmjene i dopune zakona vidi u Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći s konačnim prijedlogom zakona (Prijedlog zakona na dan 08.04.2023. godine bio je dostupan na URL adresi [https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080209/PZE\\_840.pdf](https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080209/PZE_840.pdf)).

<sup>4</sup> Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2013. godine propisana je nadležnost ureda državne uprave u županijama za obavljanje različitih poslova u okviru besplatne pravne pomoći. Kako su temeljem ZSDU prestali su s radom uredi državne uprave u županijama, a pojedini poslovi iz njihove nadležnosti povjereni su županijama tako je poslove besplatne pravne pomoći koji su bili u nadležnosti ureda državne uprave u županijama trebalo povjeriti jedinicama područne (regionalne) samouprave.



financiranje pravne pomoći te nadzor nad provedbom samog zakona. Obzirom da pravna pomoć može biti osigurana i temeljem posebnih propisa, isključena je primjena ZBPP ukoliko je pravna pomoć osigurana na takvom temelju. (ZBPP, čl. 1.)

U ovom radu uz prikaz regulative o besplatnoj pravnoj pomoći u Republici Hrvatskoj, s fokusom na primarnu pravnu pomoć, poseban naglasak bit će na pravnom položaju pravnih klinika kao pružatelja pravne pomoći u Republici Hrvatskoj. To posebice ističući značaj njihova rada te važnost specijalizacije pravnih klinika za pružanje pravne pomoći u određenim pravnim područjima. Kako u ZBPP-u nije uređena mogućnost osnivanja specijaliziranih upravnih klinika koje bi bile ovlaštene pružati besplatnu pravnu pomoć u užem pravnom području u nastavku dajemo *de lege ferenda* projekciju pravnog uređenja upravnih klinika.

## 2. PRUŽANJE PRIMARNE PRAVE POMOĆI

Pravnu pomoć, primarnu ili sekundarnu, pružaju subjekti ovlašteni za pružanje pojedinog oblika pravne pomoći i to fizičkim osobama koje ispunjavaju uvjete za njeno korištenje, a iz razloga omogućavanja ostvarenja jednakosti svih pred zakonom, osiguranja djelotvornog ostvarenja pravne zaštite te pristupa sudu i drugim javnopravnim tijelima pod jednakim uvjetima.

Sa stajališta potencijalnog korisnika pravne pomoći najvažnija pitanja su: Što obuhvaća pojam „besplatna pravna pomoć“? Imam li pravo na besplatnu pravnu pomoć? Kome se trebam obratiti kako bih ostvario navedeno pravo?

Kako je spomenuto ZBPP razlikuje dvije vrste pravne pomoći: primarnu pravnu pomoć te sekundarnu pravnu pomoć. (ZBPP, čl. 8.) Pružiti primarnu pravnu pomoć znači: dati korisniku opću pravnu informaciju u smislu opće i načelne upute o pravnom uređenju pojedinog područja, dati korisniku pravni savjet u smislu cjelovite upute o načinu i mogućnostima rješavanja ostvarenja i/ili zaštite određenog prava korisnika; za korisnika sastaviti podnesak pred javnopravnim tijelima<sup>5</sup>; za korisnika sastaviti podnesak pred Europskim sudom za ljudska prava i međunarodnim organizacijama, a u skladu s međunarodnim ugovorima i pravilima o radu tih tijela; zastupati korisnika u postupcima pred javnopravnim tijelima<sup>6</sup>; pružiti korisniku pravnu pomoć u izvansudskom mirnom rješenju spora. (ZBPP, čl. 9.) Spomenuti oblici primarne pravne pomoći razlikuju se od oblika sekundarne pravne pomoći. Pružiti sekundarnu pravnu pomoć znači: dati korisniku pravni savjet; za korisnika sastaviti podnesak u postupku zaštite prava radnika pred poslodavcem; za korisnika sastaviti podnesak u sudskim postupcima; zastupati korisnika u sudskim postupcima, pružiti pravnu pomoć u mirnom rješenju spora. Sekundarna pravna pomoć obuhvaća i oslobođenje korisnika od plaćanja troškova sudskog postupka te oslobođenje korisnika od plaćanja sudskih pristojbi. (ZBPP, čl. 12.)

---

<sup>5</sup> Pojam javnopravnih tijela reguliran je Zakonom o općem upravnom postupku („Narodne novine“, br. 47/09, 110/21; dalje: ZUP). Prema čl. 1. ZUP-a javnopravna tijela su: tijela državne uprave, druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe koje imaju javne ovlasti. Čl. 71.st.1. ZUP-a propisuju kako se podnescima u postupku smatraju: zahtjev, prijedlog, ispunjen obrazac, prijava, molba, žalba, predstavka, prigovor, obavijest, priopćenje i drugi podnesak kojim se stranke obraćaju javnopravnim tijelima u svezi s određenom upravnom stvari.

<sup>6</sup> O zastupanju stranke pred javnopravnim tijelima vidi ZUP, čl. 32.-36.



Pravo da zatraže pružanje primarne ili sekundarne pravne pomoći od ovlaštenih pružatelja priznat je širokom krugu osoba obzirom da korisnici pravne pomoći mogu biti hrvatski državljani ali i određene kategorije osoba koje nisu hrvatski državljani i to: dijete koje nema hrvatsko državljanstvo pod uvjetom da je zatečeno u Republici Hrvatskoj bez pratnje odrasle osobe odgovorne prema zakonu; stranci na privremenom boravku i to pod uvjetom uzajamnosti; stranci na stalnom boravku; stranci pod privremenom zaštitom; stranci koji nezakonito borave i stranci na kratkotrajnom boravku i to isključivo u postupcima donošenja rješenja o protjerivanju ili rješenja o povratku; tražitelji azila, azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom te članovi njihovih obitelji koji zakonito borave u Republici Hrvatskoj i to isključivo u postupcima u kojima im pravna pomoć nije osigurana posebnim zakonom. (ZBPP, čl. 5.)<sup>7</sup> Preložnjak (2016) ističe kako ne postoje statistički podaci temeljem kojih bi se moglo procijeniti kojem krugu fizičkih osoba je pravna pomoć zaista dostupna.

Kako se oblici primarne pravne pomoći razlikuju od oblika sekundarne pravne pomoći tako se razlikuju i subjekti ovlaštene za pružanje pojedine vrste pravne pomoći. Zakon je utvrdio širok krug pružatelja pravne pomoći. Primarnu pravnu pomoć mogu pružati upravna tijela<sup>8</sup>, ovlaštene udruge i pravne klinike dok sekundarnu pravnu pomoć mogu pružati isključivo odvjetnici (ZBPP, čl. 6., st. 1. i 3.) Preložnjak (2016) ističe kako široki krug pružatelja pravne pomoći nije jamstvo da će pravna pomoć biti djelotvorno pružena te da bi stoga trebalo utvrditi pravila prema kojima bi se pružatelji određivali prema stručnim kvalifikacijama. Kako je u radu fokus na pružanju primarne pravne pomoći tako dalje u radu neće biti govora o sekundarnoj pravnoj pomoći. U smislu ZBPP-a upravno tijelo je upravno tijelo županije odnosno grada Zagreba u čijem je djelokrugu obavljanje povjerenih poslova državne uprave koji se odnose na pružanje pravne pomoći; ovlaštena udruga je udruga upisana u Registar pružatelja primarne pravne pomoći; a pravna klinika je organizacijska jedinica visokog učilišta<sup>9</sup> koje izvodi sveučilišni studij<sup>10</sup> u znanstvenom području prava<sup>11</sup> koja u skladu sa svojim općim aktima pruža primarnu

<sup>7</sup> Ukoliko se pravna pomoć pruža u prekograničnom sporu na pomoć su ovlaštene fizičke osobe koje imaju prebivalište ili uobičajeno boravište u državi članici Europske Unije. (ZBPP, čl. 26.st.1.)

<sup>8</sup> Upravna tijela u pružanju pravne pomoći su ovlaštena: davati opće pravne informacije, davati pravne savjete i sastavljati podneske. (ZBPP, čl. 6.st.2.)

<sup>9</sup> Cilj osnivanja visokog učilišta je obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja te znanstvene, umjetničke i stručne djelatnosti. Vrste visokih učilišta su: sveučilište, fakultet, umjetnička akademija i veleučilište. (Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, „Narodne novine“, br.119/22., čl. 6., st.1. i 2.)

<sup>10</sup> Na visokim učilištima ustrojavaju se i izvode: sveučilišni i stručni studiji. Svrha ustrojavanja i izvođenja sveučilišnog studija je osposobljavanje studenata za obavljanje poslova u znanosti, umjetnosti i visokom obrazovanju, u poslovnom svijetu, javnom sektoru i društvu općenito te za razvoj i primjenu znanstvenih, umjetničkih i stručnih dostignuća. Sveučilišni studiji ustrojavaju se i izvode na sveučilištu, a obuhvaćaju sljedeće vrste studija: sveučilišni prijediplomski studiji, sveučilišni diplomski studiji, sveučilišni integrirani studiji, sveučilišni specijalistički studiji i doktorski studij. (Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, „Narodne novine“, br. 119/22, čl. 57., st.1., 2. i 4.)

<sup>11</sup> Pravilnikom o znanstvenim i umjetničkim područjima, poljima i granama („Narodne novine“, br. 118/09, 82/12, 32/13, 34/16 i 56/22, 119/22) utvrđuju se znanstvena područja, te znanstvena polja i znanstvene grane unutar znanstvenih područja s pripadajućim klasifikacijskim oznakama. Jedno od znanstvenih područja jesu društvene znanosti. Jedno od polja unutar područja društvenih znanosti jest pravo. Grane unutar polja prava su: financijsko pravo, građansko pravo i građansko procesno pravo, kazneno pravo, kazneno procesno pravo, kriminologija i viktimologija, međunarodno pravo, međunarodno privatno pravo, obiteljsko pravo, pomorsko i općeprometno

pravnu pomoć. (ZBPP, čl. 4. t.6., t.7. i t.8.) Udruge te visoka učilišta koja pružaju pravnu pomoć temeljem vlastitog zahtjeva se upisuju u Registar pružatelja primarne pravne pomoći (u daljnjem tekstu: Registar)<sup>12</sup> koji vodi Ministarstvo pravosuđa i uprave (dalje: Ministarstvo). (ZBPP, čl. 34.). Registar je javan te je dostupan na internetskoj stranici Ministarstva. U trenutku pisanja ovog rada u registar je bilo upisano 53 pružatelja primarne pravne pomoći od čega 49 ovlaštenih udruga te 4 pravne klinike.<sup>13</sup>

Kako bi primarna pravna pomoć mogla biti pružena potrebno je da se osoba izravnim putem, pismenim ili usmenim, obrati pružatelju primarne pravne pomoći. (ZBPP, čl. 11., st.1.) Pružatelj primarne pravne pomoći potom utvrđuje ispunjava li osoba opće uvjete za pružanje pravne pomoći (spada li osoba u jednu od kategorija mogućih korisnika pravne pomoći prema čl. 5. ZBPP) te potom ispunjava li osoba sve posebne uvjete za pružanje pravne pomoći (prema čl. 10. ZBPP), a oni su: podnositelj zahtjeva za pružanje pravne pomoći sam ne raspolaže dovoljnim znanjem i sposobnošću da svoje pravo ostvari, pravna pomoć podnositelju zahtjeva nije osigurana na temelju posebnih propisa, podneseni zahtjev nije očito neosnovan, a materijalne prilike podnositelja zahtjeva su takve da bi plaćanje stručne pomoći moglo ugroziti održavanje podnositelja zahtjeva i članova njegova kućanstva.<sup>14</sup> Ukoliko su ispunjeni opisani uvjeti primarna pravna pomoć može se pružiti u svakoj pravnoj stvari.

Svi pružatelji pravne pomoći dužni su svoje djelovanje temeljiti na načelu savjesnosti što znači da su pravnu pomoć dužni pružiti savjesno, u skladu s pravilima struke i korištenjem najviših standarda u pružanju pravne pomoći te su u pravilu obvezni pružiti pravnu pomoć kada su ispunjeni uvjeti za njeno pružanje. Pružatelji su ovlašteni odbiti pružiti pravnu pomoć samo kada ih na isto ovlašćuje ZBPP, a pružatelji primarne pravne pomoći istu mogu odbiti pružiti i izvan opsega određenog u odobrenom projektu. U slučaju da je korisniku odbijeno pružanje pravne pomoći korisnik o istome ima pravo obavijestiti Ministarstvo. Neosnovano odbijanje pružanja pravne pomoći smatra se nesavjesnim pružanjem pravne pomoći (ZBPP, čl. 7., st.1., 2., 3., 7. i 9.). Pružatelji su dužni djelovati i u skladu s načelom profesionalne tajne što znači da su dužni kao tajnu čuvati sve podatke koje su doznali od korisnika (ZBPP, čl.7.st.10.)

---

pravo, povijest prava i države, radno i socijalno pravo, rimsko pravo, teorija prava i države, trgovačko pravo i pravo društava, upravno pravo i uprava, ustavno pravo, europsko javno pravo i europsko privatno pravo.

<sup>12</sup> Oblik, sadržaj i način vođenja Registra pružatelja primarne pravne pomoći propisan je Pravilnikom o načinu vođenja registra pružatelja primarne pravne pomoći. (Narodne Novine, br. 64/14, 80/20)

<sup>13</sup> Teritorijalna raspodjela pružatelja pravne pomoći prema podacima iz registra (Registar je dostupan na mrežnoj stranici <https://data.gov.hr/>, URL adresa <https://data.gov.hr/ckan/dataset/ovlastene-udruge-za-pruzanje-besplatne-pravne-pomoc>) na dan 08.04.2023. godine: 24 pružatelja na području grada Zagreba (od čega jedna pravna klinika), 5 pružatelja na području grada Splita (od čega jedna pravna klinika), 4 pružatelja na području grada Vukovara, 3 pružatelja na području grada Osijeka (od čega jedna pravna klinika), 3 pružatelja na području grada Rijeke (od čega jedna pravna klinika), 2 pružatelja na području grada Slavonskog Broda, po 1 pružatelj na područjima sljedećih gradova: Dugo Selo, Tenja, Čepin, Lovas, Đurđevac, Sisak, Virovitica, Bjelovar, Korenica, Pula, Poreč i Sinj.

<sup>14</sup> ZBPP, č. 4.t.10., definira tko se smatra članovima kućanstva. Članovi kućanstva su: bračni ili izvanbračni drug, djeca i ostali srodnici u pravoj i pobočnoj liniji, srodnici po tazbini i druge osobe neovisno o stupnju i vrsti srodstva, a koje žive u istom stambenom prostoru s podnositeljem zahtjeva za pravnu pomoć, zajednički nose troškove i zadovoljavaju potrebe zajedničkog života. Članim kućanstva smatra se i dijete koje ne živi u istom stambenom prostoru s podnositeljem zahtjeva, a nalazi se na redovitom školovanju, do kraja propisanog redovnog školovanja, a najkasnije do 26. godine života.

Pružatelji pravne pomoći istu mogu pružati pro bono i izvan pretpostavki koje propisuje ZBPP, ali tada nemaju prava na sredstva za pružanje pravne pomoći osigurana u državnom proračunu. (ZBPP, čl. 7. st.11.) Naime, obzirom da je pružanje pravne pomoći prvenstvena obveza države sredstva za organiziranje sustava i pružanje pravne pomoći osiguravaju se u državnom proračunu<sup>15</sup>, te se ista vraćaju u državni proračun ukoliko su neutrošena. Dopušteno je da se sredstva za pružanje pravne pomoći osiguraju i iz sredstava tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te donacija i drugih prihoda u skladu sa zakonom. (ZBPP, čl. 35) Ovlaštenim udrugama i visokim učilištima za rad pravnih klinika sredstva za pružanje pravne pomoći se odobravaju na temelju odobrenog projekta. (ZBPP, čl. 36.st.1.)

Radi osiguranja zakonitog, stručnog i savjesnog djelovanja pružatelja pravne pomoći nad istima se provode upravni nadzor te stručni nadzor. Upravni nadzor nad provedbom ZBPP-a provodi Ministarstvo dok stručni nadzor nad savjesnim i stručnim pružanjem pravne pomoći obavlja sud ili drugo tijelo pred kojim se vodi postupak u kojem stranka ostvaruje pravo na pravnu pomoć. (ZBPP, čl. 40., čl. 41. st. 1.) Stručni nadzor obavlja se ex offio, a proizlazi iz obveze sudova i drugih upravnih tijela da tijekom postupka paze na poštivanje zakona i zaštitu prava stranaka u postupku. Stručni nadzor nad radom pružatelja primarne pravne pomoći iznimno, i to najmanje jednom u dvije godine, obavlja i Ministarstvo pravosuđa i uprave. (ZBPP, čl. 41.st.2.) Jedna od obaveza Ministarstva jest pratiti provedbu ZBPP. Kako bi se provedba mogla pratiti jedna od obaveza pružatelja primarne pravne pomoći jest da Ministarstvu podnose godišnja izvješća o postupcima za ostvarivanje pravne pomoći, a potom Ministarstvo podnosi Vladi Izvješće o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošenim sredstvima u prethodnoj godini koje Izvješće Vlada podnosi Saboru (ZBPP, čl. 43.-46.).<sup>16</sup>

### 3. PRAVNE KLINIKE KAO PRUŽATELJI PRIMARNE PRAVNE POMOĆI

Pravne klinike na studiju prava praktični su oblik nastave u okviru kojih studenti, pod nadzorom mentora (profesora, sudaca, odvjetnika i dr.) primjenjuju teorijska znanja kako bi riješili hipotetske pravne probleme (tzv. simulacijske pravne klinike) ili stvarne probleme građana pružajući im pravnu pomoć (tzv. „live client“ klinike ili nesimulacijske klinike) Na taj način studenti stječu praktična znanja i vještine, a ukoliko se radi o tzv. „live client“ pravnoj klinici isto rezultira i koristima za širu društvenu zajednicu. (Akšamović i Šimunović, 2016) Live client klinike dakle ostvaruju dvije svrhe: uče studente praktičnim vještinama i profesionalnoj

<sup>15</sup> Prema zadnje dostupnom vladinom Izvješću o ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2021. (Izvješće je na dan 08.04.2023. bilo dostupno na UR adresi <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Besplatna%20pravna%20pomo%C4%87/IZVJE%C5%A0%C4%86E%20O%20OSTAVRIVANJU%20PRAVA%20NA%20BESPLATNU%20PRAVNU%20POMO%C4%86%20I%20UTRO%C5%A0KU%20SREDSTAVA%20U%202021..pdf>) u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2021. godinu za pružanje primarne pravne pomoći planiran je te je isplaćen iznos od 1.985.000,00 kuna, a sredstva su odobrena za ukupno 23 projekta.

<sup>16</sup> Posljednje dostupno objavljeno izvješće je Izvješće o ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2021. godini (izvješće je na dan 08.04.2023. godine bilo dostupno na URL adresi <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Besplatna%20pravna%20pomo%C4%87/IZVJE%C5%A0%C4%86E%20O%20OSTAVRIVANJU%20PRAVA%20NA%20BESPLATNU%20PRAVNU%20POMO%C4%86%20I%20UTRO%C5%A0KU%20SREDSTAVA%20U%202021..pdf>).

odgovornosti te osiguravaju besplatnu pravnu pomoć za one društvene skupine koje su socijalno ugrožene i isključene. (Čizmić, 2010.)

Važnost pravnokliničkog obrazovanja prepoznata je u SAD-u u 19.st., a u Europi tek od kraja 20.st. U Hrvatskoj je prva pravna klinika osnovana 2003. godine na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Osijeku. Ista je prestala s radom nakon kraćeg razdoblja djelovanja, a zbog nedostatka financijskih sredstava. (Bilić, Čušić, Havaš, 2019)

Poticaj razvoju pravnih klinika u Republici Hrvatskoj bilo je donošenje ZBPP-a iz 2008. godine koji je propisivao kako pružatelj primarne pravne pomoći može biti i visoko učilište koje izvodi sveučilišne studije u znanstvenom području prava, a koje pruža pravnu pomoć putem pravnih klinika. Kako je ranije u radu opisano, i važeći ZBPP propisuje mogućnost pružanja primarne pravne pomoći od strane pravnih klinika koje se mogu osnivati isključivo na pravnim fakultetima, s ciljem pružanja primarne pravne pomoći, a njihov ustroj, djelovanje i način rada uređuju se općim aktima.

Danas su pravne klinike, kao fakultativan kolegij, oformljene na svim pravnim fakultetima u Republici Hrvatskoj. Pravna klinika Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu osnovana je 2009. godine. Ista prestaje s radom dvije godine od osnivanja. Pravna klinika ponovno započinje s radom 2014. godine. (<http://pravnaklinika.unist.hr/>). 2010. godine osniva se Pravna klinika Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. (<https://klinika.pravo.hr/po%C4%8Detna-stranica>). Na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Osijeku 2015. godine osniva se Pravna klinika „Osijek PRO BONO“ ([https://klinika.pravos.unios.hr/?page\\_id=161](https://klinika.pravos.unios.hr/?page_id=161)). Pravna klinika – Centar za besplatnu primarnu pravnu pomoć osnovana je 2021. godine na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Rijeci. (<https://pravri.uniri.hr/hr/o-fakultetu/centri/153-hr/o-fakultetu/centri/1968-pravna-klinika.html>). Temeljni akti za rad pravnih klinika su ZBPP te interni organizacijski akt.<sup>17</sup>

U Osijeku djeluju Pravno ekonomska klinika (od 2014.godine) te Zelena pravna klinika (od 2021. godine). Iste djeluju u okviru studijskih programa, te nisu upisane u Registar. Pravno ekonomska klinika osnovana je kao kao interdisciplinarni projekt Pravnog fakulteta u Osijeku i Ekonomskog fakulteta u Osijeku putem kojeg studenti tih fakulteta pružaju besplatne savjetodavne stručne usluge u prvom redu osječkim malim i srednjim poduzećima, uz mentorstvo profesora, odvjetnika, sudaca te stručnjaka iz prakse. (<https://www.pravos.unios.hr/pravno-ekonomska-klinika/>). Klinika je specijalizirana isključivo za pitanja trgovačkog prava, prava društva te prava tržišnog natjecanja. (Đanić Čeko, Jukić,

---

<sup>17</sup> Interni organizacijski akti pravnih klinika: „Pravilnik o statusu, unutarnjem ustroju, radu i djelovanju Pravne klinike Pravnog fakulteta u Splitu“ (pravilnik je na dan 08.04.2023. bio dostupan na URL adresi [https://www.pravst.unist.hr/wp-content/uploads/2019/12/PRAVILNIK\\_PRAVNA-KLINIKA\\_potpisano.pdf](https://www.pravst.unist.hr/wp-content/uploads/2019/12/PRAVILNIK_PRAVNA-KLINIKA_potpisano.pdf)), „Akt o organizaciji Pravne klinike“ (pravilnik je na dan 08.04.2023. bio dostupan na URL adresi [https://www.pravo.unizg.hr/oldwww2018/fakultet/propisi/akt\\_o\\_organizaciji\\_pravne\\_klinike](https://www.pravo.unizg.hr/oldwww2018/fakultet/propisi/akt_o_organizaciji_pravne_klinike)), „Pravilnik o organizaciji rada Pravne klinike Pravnog fakulteta u Osijeku „Osijek PRO BOO“ (pravilnik je na dan 08.04.2023. bio dostupan na URL adresi <https://klinika.pravos.unios.hr/wp-content/uploads/2019/10/Pravilnik-o-organizaciji-rada-Osijek-PRO-BONO.pdf>), „Pravilnik o ustrojstvu Pravne klinike“ (pravilnik je na dan 08.04.2023. bio dostupan na URL adresi <https://www.pravri.uniri.hr/files/Dokumenti/PravilnikPravneklinike.pdf>).

Guštin, 2020.).<sup>18</sup> Klinika je organizirana kao ustrojstvena jedinica spomenutih fakulteta. Zelena pravna klinika djeluje kao zasebna ustrojstvena jedinica Pravnog fakulteta Osijek, a osnovana je s ciljem osiguranja nužne, učinkovite i primjerene zaštite prirode i okoliša te pravne zaštite svih građana u područjima zaštite prirode i okoliša, kao i omogućavanja studentima uvjeta i prilika za adekvatno stručno, znanstveno i društveno aktiviranje u području zaštite prirode i okoliša. (<https://www.pravos.unios.hr/zelena-pravna-klinika/>).<sup>19</sup>

Iako je rad pravnih klinika u Republici Hrvatskoj još uvijek u začetcima postojanje i daljnji razvoj pravnih klinika u Republici Hrvatskoj od značaja je za osobe kojima se putem pravnih klinika pruža prijeko potrebna pravna pomoć, za studente ali i za društvo u cjelini. Tako autori Đanić Čeko, Jukić i Guštin (2020.:206) ističu kako su pravne klinike bitne za osuvremenjivanje pravnog obrazovanja pri čemu navode kako su značaj i uloga pravnih klinika vidljivi u sljedećem: „unapređenje kvalitete nastavnog procesa, razvoj stručnih znanja i vještina, rad na praktičnim primjerima, razmatranje pravnih problema, proučavanje pravnih izvora, priprema i aktivno sudjelovanje, timski rad, veća dostupnost pravne pomoći i učinkovitija pravna zaštiti te jasniji uvid društvenog okruženja u kojem se pravo primjenjuje te jačanje svjesnosti o ulozi pravnika u praksi.“ Prema Jeliniću (2016) u Republici Hrvatskoj je potrebno izgraditi moderan i konkurentan studij prava pri čemu jedan od fokusa treba biti i na omogućavanje studentima stjecanje praktičnih znanja za što su posebno pogodne „live client“ klinike kao jedan od najučinkovitijih načina stjecanja praktičnih znanja i vještina te stoga njihov razvoj treba kontinuirano stimulirati. Bilić, Čupić i Havaš (2019) također ističu kako je jedan od načina unapređenja izobrazbe studenata ali i senzibilizacije studenata za pravne potrebe društvene zajednice upravo kliničko pravno obrazovanje. Navedeni autori, smatrajući da dobra organizacijska struktura može značajno utjecati na kvalitetu studijskog programa, analiziraju organizacijske karakteristike pravnih klinika i predlažu idealan model pravne klinike koji uključuje i specijalizaciju pravne klinike<sup>20</sup> čime bi se omogućilo produbljivanje znanja studenata o određenom pravnom području, te bi bila olakšana i aktivnost edukacije javnosti.<sup>21</sup> Značaj pravnih klinika potvrđuju i statistički podaci. Tako su u 2021. godini pravne klinike pružile pravnu pomoć u 1889 predmeta. (Izješće, 2021.) dok je Pravna klinika Pravnog fakulteta u Zagrebu, kao najveća pravna klinika u RH (Čaček, Dabelić, 2011.), od početka svoga rada (2010.godine) zaključno s ak.god. 2021./2022. zaprimila 18744 predmeta (od kojih cca 71,6% građanskih predmeta, 21,7% upravnih predmeta te 6,7% kaznenih predmeta). (<https://klinika.pravo.hr/o-nama/statistika-rada>).

<sup>18</sup> Pravilnik „Pravno ekonomske klinike“ na dan 08.04.2023. bio je dostupan na URL adresi <http://www.efos.unios.hr/pravno-ekonomska-klinika/wp-content/uploads/sites/371/2014/02/PRAVILNIK-PRAVNO-EKONOMSKE-KLINIKE.pdf>.

<sup>19</sup> „Pravilnik o organizaciji i djelovanju Zelene pravne klinike Pravnog fakulteta Osijek“ na dan 08.04.2023. bio je dostupan na URL adresi <https://www.pravos.unios.hr/wp-content/plugins/ciceroscope/download.php?file=2338>.

<sup>20</sup> Pravne klinike mogu biti specijalizirane (pravne klinike koje se bave samo jednim ili točno određenim pravnim područjem, primjerice građanskim, trgovačkim, kaznenim pravom, radnog prava, itd.) ili pokrivati različita područja bez isticanja posebne specijalizacije .

<sup>21</sup> U trenutku pisanja ovog rada najuže specijalizirane klinike bile su Pravno-ekonomska klinika u Osijeku te Zelena klinika u Osijeku.

#### **4. OSNIVANJE UPRAVNIH KLINIKA – PRIJEDLOG DE LEGE FERENDA**

ZBPP izrijekom određuje kako je pravna klinika organizacijska jedinica visokog učilišta koje izvodi sveučilišni studij u znanstvenom području prava koja u skladu sa svojim općim aktima pruža primarnu pravnu pomoć. Pravne klinike mogu klijentima davati besplatne pravne savjete iz bilo kojeg područja prava, mogu za stranke sastavljati različite vrste podnesaka, participirati kao pružatelji pravne pomoći u postupcima mirenja, zastupati stranke u postupcima pred javnopravnim tijelima i drugo. Što će konkretno od navedenih pravnih poslova neka klinika raditi i na koji će način pojedina pravna klinika djelovati, određuje se općim aktima klinike. (Uzelac, Brozović, Basioli, 2021.)

U cilju stvaranja pravnog okvira za osnivanje specijaliziranih pravnih klinika u užim područjima djelovanja nužno bi bilo novelirati postojeća zakonska rješenja, pa stoga predlažemo pravno uređenje upravnih klinika. Prema tom rješenju upravna klinika bi bila organizacijska jedinica visokog učilišta koje izvodi stručni diplomski studij u znanstvenom području društvenih znanosti, polje pravo, grana upravno pravo i uprava, koja u skladu sa svojim općim aktima pruža primarnu pravnu pomoć u području grane upravnog prava i uprave. Ovim bi se omogućilo osnivanje specijaliziranih klinika koje bi uz pravne fakultete mogla osnivati i veleučilišta koja izvode stručni diplomski studij u znanstvenom području društvenih znanosti, polje pravo, grana upravno pravo i uprava. Upravne klinike, za razliku od pravnih klinika, pružale bi u skladu sa svojim općim aktima primarnu pravnu pomoć isključivo u području grane upravnog prava i uprave, a ne u drugim granama prava.

Time bi se omogućilo da se visokim učilištima odobravaju sredstva za pružanje pravne pomoći na temelju odobrenog projekta ne samo za rad pravnih nego i upravnih klinika. U sklopu nadzora nad radom pružatelja primarne pravne pomoći, Ministarstvo pravosuđa i uprave RH bi ubuduće o nestručnom ili nesavjesnom pružanju pravne pomoći obaviještavalo visoko učilište i u situacijama ako je pravnu pomoć pružala upravna klinika. Povjerenstvo za pravnu pomoć kao savjetodavno tijelo Ministarstva pravosuđa i uprave RH, između ostaloga, davalo bi mišljenja i na projekte upravnih klinika, te razmatralo godišnja izvješća i upravnih klinika.

Ukoliko bi se ovaj prijedlog novele ZBPP-a prihvatio u zakonodavnoj proceduri, bilo bi nužno da ministar nadležan za poslove pravosuđa i uprave uskladi postojeći Pravilnik o načinu vođenja registra pružatelja primarne pravne pomoći („Narodne novine“, br. 64/14. i 80/20.) u dijelu koji se odnosi na status upravnih klinika.

#### **5. ZAKLJUČAK**

Kako je nedostatak praktičnih oblika nastave pravnika jedan od čestih prigovora koji se upućuju ne samo pravnim fakultetima nego i veleučilištima, uključivanje pravnih klinika i upravnih klinika u kurikulum pravnih i upravnih studija postalo bi važan segment u osiguranju kvalitete sveučilišnih studija prava, ali i stručnih diplomskih studija u području upravnog prava i uprave, a koji se izvode ne samo na pravnim fakultetima nego i na veleučilištima.

Prihvatanjem ovog prijedloga omogućilo bi se osnivanje upravnih klinika kao specijaliziranih pravnih klinika, koje bi kao svoje organizacijske jedinice mogla osnivati visoka učilišta (pravni fakulteti, veleučilišta) koja izvode stručne diplomske studije u znanstvenom području



društvenih znanosti, polje pravo, grana upravno pravo i uprava, a koje bi pružale primarnu pravnu pomoć isključivo u području grane upravnog prava i uprave.

Daljnja specijalizacija pravnih klinika i stvaranje pravnog okvira za osnivanje upravnih klinika kao specijaliziranih klinika predstavljaju važne organizacijske karakteristike kliničkog pravnog obrazovanja koje bi omogućile kvalitetnije stjecanje znanja i vještina studenata u užim pravnim područjima u svrhu njihove zapošljivosti nakon završetka studija.

## LITERATURA

### *Znanstveni i stručni radovi:*

1. Akšamović, D., Šimunović, L. (2016), „Pravne klinike“, Novi informator, dostupno na mrežnoj stranici <https://informator.hr/>, URL adresa <https://informator.hr/strucni-clanci/pravne-klinike?hls> (pristupljeno: 08.04.2023.)
2. Bilić, B., Čupić, T. I Havaš, J. (2019), „Hrvatska pravnoklinička iskustva u svjetlu dobrih europskih praksi“, *Pravnik*, 53, 1 (105), 101-123.
3. Čaček, I., Dabelić, M. (2011), „Pravna klinika Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i pružanje besplatne pravne pomoći“, *Pravnik*, god. 45., br.1., str.153-158.
4. Čizmić, J. (2010.), „O pružanju besplatne pravne pomoći“, *Zb. Prav. Fak. Rij.* (1991) v. 31, br. 1, Suppl., 389-444.
5. Đanić Čeko, A., Jukić, I., Guštin, M. (2020), „Uloga i značaj kliničke nastave na pravnim fakultetima u Republici Hrvatskoj s posebnim osvrtom na Pravno-ekonomsku kliniku Pravnog fakulteta u Osijeku“, *Zbornik koautorskih radova nastavnika i studenata sa znanstvene konferencije Unaprjeđenje kvalitete studiranja na pravnim fakultetima u Hrvatskoj*, str.183-210, dostupno na mrežnoj stranici <https://hrcak.srce.hr/>, URL adresa <https://hrcak.srce.hr/omp/index.php/pravri-uniri/catalog/download/4/7/517?inline=1> (pristupljeno: 08.04.2023.)
6. Jelinić, Z. (2016), „Izgradnja modernog i konkurentnog studija prava kao odgovor na zahtjeve tržišta sutrašnjice ( u cilju promocije interesa studenata, društva i ekonomije)- između zadržavanja postojećeg stanja i aktiviranja raspoloživih potencijala, *Zb. Prav. Fak. Sveuč. Rij.* (1991), v.37., br.3., 1349-1377.
7. Jelinić, Z., Knol Radoja, K. (2014), „Analiza hrvatskog sustava besplatne pravne pomoći u građanskim stvarima u svjetlu dosadašnje prakse Europskog suda za ljudska prava“, *Pravni vjesnik*, god. br.2, str. 185-211.
8. Preložnjak, B. (2016), „Teorijska osnova za vrednovanje sustava besplatne pravne pomoći i njezina primjena na aktualno uređenje u Hrvatskoj“, *Zbornik PFZ*, 66, (6) 811-830.
9. Uzelac, A., Brozović, J., Basioli, E. (2021), „Utjecaj prakse u Pravnoj klinici Pravnog fakulteta u Zagrebu na zaposlenje nakon završetka studija, u: Belanić, L., Dobrić, Jambrović, D. (ur.), *Zbirka koautorskih radova nastavnika i studenata sa znanstvene konferencije „Unaprjeđivanje kvalitete studija na pravnim fakultetima u Hrvatskoj“*, Rijeka, str. 69.-90.

*Pravni propisi:*

1. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći („Narodne novine“, br. 62/08, 81/11)
2. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći („Narodne novine“, br. 143/13, 98/99)
3. Zakono o općem upravnom postupku („Narodne novine“, br. 47/09, 110/21)
4. Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, „Narodne novine“, br.119/22)
5. Pravilnik o znanstvenim i umjetničkim područjima, poljima i granama („Narodne novine“, br. 118/09, 82/12, 32/13, 34/16 i 56/22, 119/22)
6. Pravilnik o načinu vođenja registra pružatelja primarne pravne pomoći, „Narodne Novine, br. 64/14, 80/20)

*Zakonski prijedlozi:*

1. P.Z.E. br.27 (Konačni prijedlog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, 2008.), dostupan na mrežnoj stranici <https://sabor.hr>, URL adresa [https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/075724/PZE\\_27.pdf](https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/075724/PZE_27.pdf) (pristupljeno: 08.04.2023.)
2. P.Z.E. br. 441 (Konačni prijedlog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći), dostupno na mrežnoj stranici <https://www.sabor.hr/>, URL adresa [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080604/PZE\\_441.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080604/PZE_441.pdf) (pristupljeno: 08.04.2023. godine)
3. P.Z.E. 690 (Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, s konačnim prijedlogom zakona), dostupno na mrežnoj stranici <https://www.sabor.hr/>, URL adresa [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-09-13/093302/PZ\\_690.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-09-13/093302/PZ_690.pdf) (pristupljeno: 08.04.2023.)

*Internetski izvori:*

1. Registar pružatelja primarne pravne pomoći, dostupan na mrežnoj stranici <https://data.gov.hr/>, URL adresa <https://data.gov.hr/ckan/dataset/ovlastene-udruge-za-pruzanje-besplatne-pravne-pomoc> (pristupljeno: 08.04.2023.)
2. Izvješće o ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2021., dostupno na mrežnoj stranici <https://mpu.gov.hr>, URL adresa <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Besplatna%20pravna%20pomo%20C4%87/IZVJE%20A0%20C4%86E%20O%20OSTAVRIVANJU%20PRAVA%20NA%20BESPLATNU%20PRAVNU%20POMO%20C4%86%20I%20UTRO%20C5%A0KU%20SREDS TAVA%20U%202021..pdf> (pristupljeno: 08.04.2023.)
3. Mrežna stranica <http://pravnaklinika.unist.hr/>, URL adresa <http://pravnaklinika.unist.hr/> (pristupljeno: 08.04.2023.)
4. Mrežna stranica <https://klinika.pravo.hr>, URL adresa <https://klinika.pravo.hr/po%20C4%8Detna-stranica> (pristupljeno:08.04.2023.)
5. Mrežna stranica <https://pravos.unios.hr/>, URL adresa <https://www.pravos.unios.hr/pravno-ekonomska-klinika/> (pristupljeno: 08.04.2023.)
6. Mrežna stranica <https://pravri.uniri.hr/>, URL adresa <https://pravri.uniri.hr/hr/o-fakultetu/centri/153-hr/o-fakultetu/centri/1968-pravna-klinika.html> (pristupljeno: 08.04.2023.)



**ALBANSKA JAVNA UPRAVA U SVJETLU OTVARANJA PREGOVORA O  
PRISTUPANJU: IZAZOVI I PERSPEKTIVE**

**ALBANIAN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE LIGHT OF OPENING  
ACCESSION NEGOTIATIONS: CHALLENGES AND PERSPECTIVES**

**Ferdinant Xhaferaj, PhD**

Department of Law, "Bedër" University College

e-mail: [fxhaferaj@beder.edu.al](mailto:fxhaferaj@beder.edu.al)

**Gentjan Skara, PhD**

Department of Law, "Bedër" University College

e-mail: [gskara@beder.edu.al](mailto:gskara@beder.edu.al)

**Sažetak**

Od poznate deklaracije na Solunskom summitu (2003) u kojoj se navodi da je „budućnost Balkana unutar EU“, ispunjavanje kriterija za pristupanje bila je istaknuta tema na Zapadnom Balkanu, regiji koju karakteriziraju međuetnički sukobi, visoka razina korupcija, nedostatak vladavine prava i visoka razina neformalnosti. Ispunjenje 5 ključnih prioriteta, uključujući uspostavu profesionalne i depolitizirane uprave, dalo je zeleno svjetlo za otvaranje pregovora o pravnoj stečevini EU. Glavna zadaća albanske javne uprave je uskladiti domaće zakonodavstvo s pravnom stečevinom EU i osigurati pravilnu provedbu. Svrha ovog rada je analizirati europeizaciju albanske javne uprave u svjetlu otvaranja pregovora. Glavno istraživačko pitanje je može li i u kojoj mjeri albanska javna uprava uskladiti domaće zakonodavstvo i osigurati učinkovitu provedbu. Rad pruža detaljnu teorijsku raspravu o EU kao transformativnoj pravnoj ovlasti koja utječe na domaće normativne i institucionalne promjene u javnoj upravi. Zatim se nastavlja s analizom utjecaja EU na javnu upravu s fokusom na to je li i u kojoj mjeri javna uprava sposobna približiti domaće zakonodavstvo i osigurati učinkovitu provedbu. Treći dio govori o izazovima i perspektivama u svjetlu otvaranja pristupnih pregovora. U radu se zaključuje da je Albanija razvila moderan pravni okvir u skladu s pravnom stečevinom EU. Međutim, glavni izazovi za osiguranje pravilne provedbe i dalje su: i) politizirana birokracija; ii) nedostatak kapaciteta; iii) nedostatak javnih konzultacija s dionicima i iv) nemogućnost uvođenja dobrih mehanizama planiranja i provedbe realne procjene.

**Ključne riječi:** *integracije, europeizacija, javna uprava, učinkovitost.*

**Abstract**

Since the famous declaration in the Thessaloniki Summit (2003) stating that “the future of the Balkans is within the EU”, fulfilling accession criteria has been a prominent topic in the Western Balkan, a region characterised by inter-ethnic conflicts, high level of corruption, lack of rule of law and high level of informalities. Fulfilment of 5 key priorities, including establishment of a professional and depoliticized administration, provided the green light to open the negotiations of EU acquis. Main task of Albania public administration is to harmonise domestic legislation in compliance with the EU acquis and ensure proper implementation. The purpose of this paper is to analyse the Europeanization of Albanian public administration in the

light of opening negotiations. The main research question is whether and to what extent Albanian public administration is able to approximate domestic legislation and ensure an effective implementation. The paper provides a detailed theoretical discussion of the EU as a transformative legal power to affect domestic normative and institutional changes in the public administration. Then, the paper proceeds with the analysis of the EU impact on the public administration focusing whether and to what extent public administration is able to approximate domestic legislation and ensure an effective implementation. The third section discusses challenges and perspectives in the light of opening accession negotiations. The paper concludes that Albania has developed a modern legal framework in compliance with the EU acquis. However, the main challenges to ensure proper implementation remain: i) politicised bureaucracy; ii) the lack of capacity; iii) lack of public consultation with stakeholders and iv) the inability to put in sound planning mechanisms and to carry out a realistic assessment.

**Keywords:** *EU integration, Europeanization, public administration, effectiveness.*

## 1. INTRODUCTION

As the fall of Communist regime, orienting its foreign policy toward Euro-Atlantic Structures became a priority for Albania. On 11 May 1992, Albania resumed the diplomatic relations with the EU by signing an agreement in trade cooperation.<sup>1</sup> In this time, Albania was included in the trade preferences regime, known as General System of Preferences, offered for third countries which the EU had established contractual relations. Moreover, received a lot of financial aid from the EU. During the period 1991 – 2000, Albania received roughly €1 055 million as a financial aid for economic reconstruction and structural reforms.<sup>2</sup> With the help of the EU, the Albanian economy improved. However, the collapse of pyramid schemes in 1997 had a negative impact on the Albanian – EU relations.<sup>3</sup> From 1997 to 2003, no perspective of EU membership was given.

After the famous declaration in the Thessaloniki Summit in 2003 that “the future of the Balkans is within the EU”, 2004 was expected to be a decisive year for Albania in which it would sign the Stabilisation and Association Agreement (SAA). However, the European prospects for Albania were to be once again held hostage by domestic political instability. Despite the belief of the EU that opening accession negotiations would have a positive impact on the Albanian reforms, the various SAP reports have shown the inability or limited progress of the Albanian government to address the recommendations set down in those reports.<sup>4</sup>

From the opening of negotiations of the SAA in 2003, the Albanian government has stated its priority to conclude the SAA negotiations. The SAA entered into force on 1st April 2009 after ratification by the Albanian Parliament and EU member states. Shortly, Albania submitted the application for gaining candidate status. On 16th November 2009, the European Council requested the Commission to submit its opinion on the Albanian application. In its

---

<sup>1</sup> Agreement between the European Economic Community and the Republic of Albania, on trade and Commercial and Economic Cooperation [1992] OJ L 343/0002.

<sup>2</sup> Commission (2001), p. 39.

<sup>3</sup> Bogdani and Loughlin (2007), p. 116.

<sup>4</sup> Commission (2003); Commission (2004); Commission (2005).

communication on Albania candidate status, Commission argued that opening the negotiation process would be conditional once Albania respected the Copenhagen Criteria.<sup>5</sup>

While Albania submitted its application to open the negotiations process in 2009, it took around 12 years, respectively July 2021, to fulfil the criteria and open the negotiations process. This delay is for external and internal reasons. While the Council suggested to open accession negotiation with North Macedonia and Albania by June 2019,<sup>6</sup> the French President Macron, vetoed the opening of accession negotiations with North Macedonia and Albania. Macron argued that EU enlargement policy has to be changed considering long stagnation of Western Balkan countries.<sup>7</sup>

Whereas internal reasons relate to the domestic factors. Firstly, the lack of a culture of dialogue between the main political parties have proved to be a determining factor in undermining prospects for European accession. Albanian political actors ‘remain highly divisive and confrontational’.<sup>8</sup> Since 2009, Albania has experienced a deep political crisis as a result of boycott of parliament by the opposition party. The second reason is the veto power exercised by the EU Member states.<sup>9</sup> In the case of Albania, the veto power has been exercised as a result of fulfilment of 5 key priorities such as: i) establishment of a professional and depoliticized administration; ii) strengthening the independence of justice institutions; iii) fight against corruption; iv) fight against organized crime; and v) protection of human rights. Fulfilment of 5 key priorities provided the green light to open the negotiations of *EU chapter acquis*. As of July 2021, main task of Albania public administration is to harmonise domestic legislation in compliance with the EU *acquis* and ensure proper implementation.

The impact of the EU integration process on the EU member states or candidate countries has been discussed in various academic books and scientific articles. The first flow of academic books and scientific articles focused on the impact of Europeanisation on the EU Member states polity, politics and policies.<sup>10</sup> The 2004 enlargement expanded the Europeanisation literature focusing on a second flow, respectively analyzing the impact of Europeanisation research in candidate countries and newly acceded member states. The CEECs served as an example to outline domestic changes as a result of EU conditionality,<sup>11</sup> including in the area of public administration.<sup>12</sup> After the Thessaloniki Summit where European leaders declared that “the future of the Balkans is within the EU” once they meet the accession criteria, the Western Balkan region became the third flow in the Europeanisation literature.<sup>13</sup>

Several authors have analysed the impact of Europeanisation on Albanian polity, politics and policy, including public administration. Kraja and Hysi, identify problems associated with

<sup>5</sup> Commission (2010a), pp.11-12.

<sup>6</sup> General Secretariat of the Council (2019).

<sup>7</sup> Bechev (2019).

<sup>8</sup> Biberaj (2011), p. 369.

<sup>9</sup> Skara (2020), p. 7; Gotev (2018).

<sup>10</sup> Bulmer and Burch (2005); Ladrech (1994).

<sup>11</sup> Schimmelfenning and Sedelmeier (2008), pp. 88–101; Cowles et al (2001); Grabbe (2001); Papadimitriou and Phinnemore (2004).

<sup>12</sup> Nemeč (2016); Hille and Knill (2006); Sotiropoulos (2004).

<sup>13</sup> Knezović (2009); Anastasakis (2005); Anastasakis and Bechev (2003); Börzel (2011); Schimmelfenning (2008).

public administration and provide a theoretical approach on reforming public administration in the light of EU integration.<sup>14</sup> Another article, written by Arolda Elbasani, assesses whether EU enlargement conditionality has played a role in reforming public administration in Albania.<sup>15</sup> The paper argues that EU conditionality has not been effective to reform Albanian public administration. Whereas Cenaj and Elezi identify some challenges that Albanian public administration face in the context of EU integration.<sup>16</sup>

As Albania opened the accession negotiation in July 2020, public administration is more involved in the process of harmonisation and implementation of EU *acquis*. While previous studies have generally discussed the need for reform in public administration in the light of European Integration process or impact of EU conditionality to reform public administration, this paper analyses the Europeanization of Albanian public administration in the light of opening accession negotiations. The main research question is whether and to what extent Albanian public administration is able to harmonise domestic legislation and ensure an effective implementation.

The paper is structured as follows. First, it provides a detailed theoretical discussion of the EU as a (legal) normative power to affect domestic normative and institutional changes in the public administration. Then, the paper proceeds with the analysis of the EU impact on the public administration focusing on whether and to what extent public administration is able to approximate domestic legislation and ensure an effective implementation. The third section discusses challenges and perspectives in the light of opening negotiations. The paper concludes that Albania has developed a modern legal framework in compliance with the *acquis*. However, the main challenges to ensure proper implementation remain: i) politicised bureaucracy; ii) the lack of capacity; iii) lack of public consultation with stakeholders and iv) the inability to put in sound planning mechanisms and to carry out a realistic assessment.

## **2. THE EU AS A TRANSFORMATIVE LEGAL POWER: INDUCING DOMESTIC LEGAL CHANGES TO CANDIDATE COUNTRIES**

During the 1970s, scholars started to discuss among them on the nature of EC/EU and its role in the international scene. François Duchêne was the first author to coin the EC/EU as a civilian power. Duchêne stated that “The European Community must be a force for the international diffusion of civilian and democratic standards or it will itself be more or less the victim of power politics run by powers stronger and more cohesive than itself”.<sup>17</sup>

Another prominent scholar, Hedley Bull coined the EC/EU as a military power.<sup>18</sup> During 1990s, as a result of the end of Cold War and creation of Common Foreign Security Policy to become a global actor, raised the interest of research to be focused on the “stateness” of EC/EU by using the concepts of “presence” and “international identity”.<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> Kraja (2015); Hysi (2015).

<sup>15</sup> Elbasani (2008), pp. 119-134.

<sup>16</sup> Cenaj and Elezi (2014), pp. 62-67.

<sup>17</sup> Duchêne (1973).

<sup>18</sup> Bull (1982).

<sup>19</sup> Manners (1997).

In the context of EU enlargement, the EU's normative power has been associated with the Europeanization process which denotes the impact that EU induces on the domestic polity, politics and policy of candidate countries.<sup>20</sup> In the legal context, the EU normative power has influenced the domestic legal systems of third countries to comply with EU *acquis*.<sup>21</sup> According to Magen and Petrov, the EU, through establishing contractual relationship with the third countries, is pushing these countries toward greater legal convergence to approximate their domestic legislation in compliance with the EU *acquis*. This paper analyses how the EU through harmonisation clause induces direct adjustment pressure on Albania public administration to comply with EU *acquis*.

### **3. APPROXIMATION OF THE LEGAL SYSTEM TO THE EU ACQUIS AND ENSURING PROPER IMPLEMENTATION: THE ROLE OF BUREAUCRACY**

In the Copenhagen Summit held in 1993, the European Council decided that any European country wishing to join in the EU has to demonstrate the fulfilment of, what have been referred to as, the Copenhagen Criteria:

“that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union. Membership presupposes the candidate's ability to take on the obligations of membership including adherence to the aims of political, economic and monetary union.

The Union's capacity to absorb new members, while maintaining the momentum of European integration, is also an important consideration in the general interest of both the Union and the candidate countries”.<sup>22</sup>

As can be seen the harmonisation of domestic legislation with the EU *acquis* is one of the conditions for the accession of candidate states to the EU. In 1995, the European Council argued that harmonisation of legislation entails institutional administrative changes to be able to implement effectively the harmonised legislation.<sup>23</sup> Two years later, the Agenda 2000 emphasised the importance of the candidate countries' administrative capacity to adopt, implement and enforce the EU *acquis*.<sup>24</sup> Since then, harmonisation of legislation in compliance with the EU *acquis* and having a capable public administration to ensure effective implementation have been seen indispensable in the process of EU integration.

Albania signed the SAA in 2006 and it entered into force in April 2009. The SAA is seen as a tool to impose conditionality for the Western Balkan countries. Like European Agreement, SAA have been used to encourage domestic reforms in a wide range of areas. The

---

<sup>20</sup> Sedelmeier (2014), p. 825.

<sup>21</sup> Petrov (2006), p. 74; Petrov (2008), p. 33; Magen (2007), p. 361.

<sup>22</sup> European Council (1993), pt 7A (iii).

<sup>23</sup> European Council (1995).

<sup>24</sup> Agenda (2000), p. 60-61

approximation of laws and proper implementation is among the key goals of Stabilisation and Association Agreement.<sup>25</sup>

According to article 70 (1) SAA, both parties “recognise the importance of the approximation of Albania's existing legislation to that of the Community and of its effective implementation” and “Albania shall endeavour to ensure that its existing laws and future legislation shall be gradually made compatible with the Community *acquis*”. The approximation process has to be carried out in two stages. In the first stage, harmonisation is focused on the fundamental elements of the internal market.<sup>26</sup> Whereas in the second stage will be harmonised the remaining parts of the *acquis*. In this context, Albania is obliged to harmonise its domestic legislation with EU *acquis*.

Furthermore, Albania has to ensure proper implementation of the approximated legislation. As noted in Madrid European Council Summit and later emphasised in White Paper (1995), the adjustment of administrative structure to ensure effective implementation of EU *acquis* is considered as an accession criterion.<sup>27</sup> Candidate countries like Albania have to establish an adequate administrative structure to ensure effective implementation of the harmonised legislation. Otherwise, lack of human resource capacities brings the mismanagement of the implementation process. The following section discuss challenges and perspectives of Albanian bureaucracy in the light of opening negotiations.

#### 4. CHALLENGES AND PERSPECTIVES IN LIGHT OF OPENING NEGOTIATIONS

As Albania opened the negotiations to sign the SAA in 2003, Albania was faced with an increased pressure to establish an institutional structure to manage accession process. The public administration plays a crucial role in the European Integration process in the harmonisation of domestic legislation with EU *acquis*, and ensuring proper implementation. The latter is the main problem of candidate countries. As warned by the White Paper in 1995:

“The main challenge for the associated countries in taking over internal market legislation lies not in the approximation of their legal texts, but in adapting their administrative machinery and their societies to the conditions necessary to make the legislation work”.<sup>28</sup>

In terms of EU enlargement, implementation has been defined as a process “through which European norms are transposed, adhered to and enforced at the domestic level”.<sup>29</sup> Whereas Christoph Knill defines implementation as “as the degree to which the formal transposition and the practical application of supranational measures at the national level correspond to the objectives defined in European legislation”.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> Hajdini and Skara (2017), p. 47.

<sup>26</sup> Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Albania, of the other part – Protocols – Declaration [2009] OJ L 107/166, art 70 (3).

<sup>27</sup> Commission (1995).

<sup>28</sup> Commission (1995), p. 23.

<sup>29</sup> Sverdrup (2008), p. 197.

<sup>30</sup> Knill (1998), p. 2.

Since 2009 when the SAA entered into force, reforming public administration has been a priority. The 2012 and 2013 EC Progress Report have emphasized the need for establishment of a professional and depoliticized administration. The adoption of Law 152/2013 “On civil servant” strengthened the status of civil servants. According to article 5 of the Law 152/2013, management of civil servant is guided by the principles of equal chances, non-discrimination, merits, transparency, professionalism and political impartiality.

Furthermore, in the light of opening negotiations with the EU, establishing an adequate negotiation structure and addressing the challenges coming approximation and implementation of legislation are main concerns. Regarding the institutional structure, the Council of Minister, by the Decision 749/2019, established the negotiation structure to achieve the following objectives: i) carrying out the screening process and assessment of Albanian domestic legislation with the EU *acquis*; ii) defining and drafting the negotiating positions of the Republic of Albania for each chapter of the *acquis* of the European Union; and iii) the negotiation and adoption of the Accession Treaty.<sup>31</sup> The main institution involved in the negotiations are: i) State Committee for European Integration; ii) State Delegation; iii) Negotiation Group; iv) Albanian Delegation to the EU; v) Secretariat of European Integration; vi) Inter-institutional working groups; vii) Partnership Platform for European Integration. The tasks and competences of each of these institutions are foreseen in the Council of Minister Decisions.

On the other hand, Albania has developed a modern legal framework in compliance with the *acquis*.<sup>32</sup> However, the main challenges to ensure proper implementation remain: i) politicised bureaucracy; ii) the lack of capacity; iii) lack of public consultation with stakeholders and iv) the inability to put in sound planning mechanisms and to carry out a realistic assessment.<sup>33</sup>

Firstly, since the fall of communist regime, governmental changes have been associated with politicised nomination in public administration.<sup>34</sup> This politicisation of bureaucracy has brought “the absence of sound accountability mechanisms in public administration [which] increases the opportunities for bypassing established procedures”.<sup>35</sup> According to the Commission Report of 2012, bureaucracies “suffer from shortcomings related to politicisation and a lack of meritocracy in recruitment, promotion and dismissal of civil servants”.<sup>36</sup> In 2013, the Law on Civil Servants was adopted in line with the principles of public administration.<sup>37</sup> The law provides for merit-based recruitment, promotion and dismissal in the public service.

Secondly, Albanian public administration suffers from a general lack of capacity and inadequate training concerning the adoption and implementation of EU *acquis*. Such lack of capacity and resources have impact on capacity to plan, implement and monitoring process of

<sup>31</sup> VKM 749/2019, ‘Për krijimin, organizimin dhe funksionimin e strukturës shtetërore përgjegjëse për zhvillimin e negociatave dhe përfundimin e traktatit të aderimit të republikës së shqipërisë në bashkimin evropian’ [2018] OJ 194.

<sup>32</sup> Commission (2021), p. 14; Commission (2022), p. 13.

<sup>33</sup> Hajdini and Skara (2017), pp. 55-59; Cenaj and Elezi (2014), p. 62.

<sup>34</sup> Commission (2006), p. 7; Commission (2007), p. 8; Feilcke-Tiemann, p. 29.

<sup>35</sup> Commission (2008), p. 8.

<sup>36</sup> Commission (2012), p. 10.

<sup>37</sup> Law 152/2013, ‘Law on Civil Servants’ [2013] OJ 95 as last amended.

public policies. As noted by the 2020 EC Progress Report, more human and financial resources have to be allocated to the EU negotiations process.<sup>38</sup>

Thirdly, there is a lack of wide consultation with interested stakeholders. The 2013 Progress Report states that approximation of legislation is associated with ineffective implementation of legislation. Specifically, the report notes that “weak analytical capacity and high staff turnover in line ministries, together with insufficient transparency and consultation with relevant stakeholders, continue to hamper the legislative drafting process”.<sup>39</sup> In 2014, the Law on Public Consultation was adopted.<sup>40</sup> This law laying down the procedural norms for transparency and public participation in decision-making is in line with European standards.<sup>41</sup> In the same vein, the 2016 Progress Report states that “The quality of the consultation process still needs to be improved. Public scrutiny of government work is still limited”.<sup>42</sup>

The fourth problem relates to the sound planning mechanisms of the draft legislation. Lack of consultation with interested stakeholders bring ineffective implementation of legislation. According to the 2010 Commission Report:

“Proper implementation of, and respect for, legislation have been affected by its poor quality. Furthermore, implementation is hampered at times by the lack of full understanding of the social and political role of laws by relevant public sector institutions; these disregard certain legal provisions as a result. There have been cases in which respect for legislation and the rule of law have been put into question by the government, with Constitutional court decisions and rulings being challenged or even disregarded”.<sup>43</sup>

## 5. CONCLUSION

Since the famous declaration in the Thessaloniki Summit in 2003 that “the future of the Balkans is within the EU”, fulfilling accession criteria has been a prominent topic in the Western Balkan, a region characterised by inter-ethnic conflicts, high level of corruption, lack of rule of law and high level of informalities.

One of the accession criteria is harmonisation of domestic legislation in line with the EU acquis and ensuring proper implementation. Furthermore, adjusting institutional administration to implement domestic harmonised legislation has been among the accession criteria. Since 2009 when SAA entered into force, public administration reform is considered a key priority as Albanian public administrations remains weak, politicised and lack of transparency. The adoption of Law 152/2013 “On civil servant” strengthened the status of civil servants and increased the professionalism and political impartiality.

---

<sup>38</sup> Commission (2020), p. 12.

<sup>39</sup> Commission (2013), p. 8.

<sup>40</sup> Law 119/2014, ‘On the Right to Information’ [2014] OJ 160.

<sup>41</sup> Commission (2018), p. 11.

<sup>42</sup> Commission (2016).

<sup>43</sup> Commission (2010b), p. 13.



This paper concludes that Albania, as a candidate country, should have a bureaucracy capable of transposing and implementing the EU *acquis*. While Albania has improved the legal framework for public administration in compliance with the EU *acquis*, it lacks to ensure proper implementation. The paper argues that main challenges to ensure proper implementation remain: i) politicised bureaucracy; ii) the lack of capacity; iii) lack of public consultation with stakeholders and iv) the inability to put in sound planning mechanisms and to carry out a realistic assessment. Albania needs to establish a professional public administration with sufficient knowledge on EU *acquis* and properly qualified staff to be able to harmonise domestic legal system and ensure proper implementation.

## LITERATURE

1. Adelheid Feilcke-Tiemann, 'Albania: gradual consolidation limited by internal political struggles' [2006] Southeast European and Black Sea Studies 25
2. Agenda 2000, 'For a Stronger and Wider Union' (Vol 1, DOC/97/6)
3. Agreement between the European Economic Community and the Republic of Albania, on trade and Commercial and Economic Cooperation [1992] OJ L 343/0002
4. Amichai Magen, 'Transformative Engagement Through Law: The Acquis Communautaire as an Instrument of EU External Influence' [2007] European Journal of Law Reform 361
5. Arolda Elbasani, 'EU Enlargement and State Institutions after Communism: Reforming Public Administration in Albania' [2008] L'Europe en Formation 3:119.
6. Bojana Hajdini and Gentjan Skara, 'Lost in Implementation: EU Law Application in Albanian Legal System' [2017] Journal of Legal Studies 43
7. Christoph Knill, 'European Policies: The Impact of National Administrative Traditions' [1998] Journal of Public Policy 1
8. Commission, 'Albania: 2005 Progress Report' SEC (2005) 1421.
9. Commission, 'Albania: 2006 Progress Report' (Commission Staff Working Document) SEC(2006) 1383
10. Commission, 'Albania: 2007 Progress Report' (Commission Staff Working Document) SEC(2007) 1429
11. Commission, 'Albania: 2008 Progress Report' (Commission Staff Working Document) SEC(2008) 2692
12. Commission, 'Albania: 2012 Progress Report' (Commission Staff Working Document) SWD(2012) 334
13. Commission, 'Albania: 2013 Progress Report' (Commission Staff Working Document) SWD(2013) 414 final
14. Commission, 'Albania: 2016 Progress Report' (Commission Staff Working Document) SWD(2016) 364 final 11
15. Commission, 'Albania: 2018 Progress Report' (Commission Staff Working Document) SWD(2018) 151 final
16. Commission, 'Albania: 2020 Progress Report' (Commission Staff Working Document) SWD(2020) 354 final
17. Commission, 'Albania: 2021 Progress Report' (Commission Staff Working Document) SWD (2021) 289 final

18. Commission, 'Albania: 2022 Progress Report' (Commission Staff Working Document SWD (2022) 332 final)
19. Commission, 'Albania: Stabilisation and Association Report 2003' (Commission Staff Working Paper) COM (2003) 139 final
20. Commission, 'Albania: Stabilisation and Association Report 2004' (Commission Staff Working Paper) SEC (2004) 374 /2;
21. Commission, 'Commission Opinion on Albania's application for membership of the European Union' (Commission Staff Working Document, Analytical Report) SEC(2010b) 1335
22. Commission, 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Commission Opinion on Albania's Application for membership of the European Union' COM (2010a) 680 final
23. Commission, 'Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union' (White Paper) COM (1995) 163 final
24. Commission, 'Report from the Commission to the Council on the work of the EU/Albania High Level Steering Group, in preparation for the negotiation of a Stabilisation and Association Agreement with Albania' COM (2001) 300 final
25. Dimitar Bechev, 'Did Macron kill the EU enlargement dream?' (*Aljazeera*, 23 October 2019) <<https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/macron-kill-eu-enlargement-dream-191023072639960.html?fbclid=IwAR1DhhtjzU6yTkQJuK6fVas2iCCKQJc05OIdOo3wW2yRCQYJbKqvtwE32o>> accessed 15 March 2023
26. Dimitri A Sotiropoulos, 'Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective' [2004] *West European Politics* 405
27. Dimitris Papadimitriou and David Phinnemore, 'Europeanization, Conditionality and Domestic Change: The Twinning Exercise and Administrative Reform in Romania' [2004] *Journal of Common Market Studies* 42(3): 619–639.
28. Elez Biberaj, 'Albania: the Challenges of Transitions' in Sharon L Wolchik and Jane L. Curry (eds), *Central and East European Politics: From Communism to Democracy* (2<sup>nd</sup> edition, Rowman & Littlefield Publishers, INC 2011)
29. European Council, 'Conclusion of the Presidency' (SN 180/1/93 Rev 1, 21-22 June 1993) <[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf)> accessed 31 March 2023
30. European Council, 'Presidency Conclusion' (Madrid, 15 and 16 December 1995) <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/00400-C.EN5.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00400-C.EN5.htm)> accessed 27 March 2014.
31. François Duchêne, 'The European Community and the Uncertainties of Interdependence' in Max Kohnstamm, and Wolfgang Hager, (eds) *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community* (Macmillan 1973)
32. Frank Schimmelfenning and Ulrich Sedelmeier, 'Candidate Countries and Conditionality' in P. Graziano and M. Vink (eds) *Europeanization: New Research Agendas* (Palgrave Macmillan 2008)
33. Frank Schimmelfenning, 'EU Political Accession Conditionality after the 2004 Enlargement: Consistency and Effectiveness' [2008] *Journal of European Public Policy* 918

34. General Secretariat of the Council, 'Tuesday 15 October 2019 in Luxembourg' <[https://www.consilium.europa.eu/media/41032/background-note\\_gac\\_october-2019\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/41032/background-note_gac_october-2019_en.pdf)> accessed 4 April 2023
35. Gentiana Kraja, 'Toward European Integration in Public Administration and Public Services' [2015] *European Journal of Interdisciplinary Studies* 1(2): 134
36. Gentjan Skara, 'The Rocky Road of Western Balkan countries toward European Integration: the need for a Credible and Effective Approach' [2020] *Journal of European Social Research* 3(1):1
37. Georgi Gotev, 'Netherlands to veto the opening of accession negotiations with Albania (EURACTIV, 22 June 2018) <<https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/netherlands-to-veto-the-opening-of-accession-negotiations-with-albania/>> accessed 1 April 2023
38. Glori Hysi, 'Public Administration in Albania and the process of European Integration' [2015] *Academic Journal of Interdisciplinary Studies* 4(2): 300
39. Heather Grabbe, 'How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity' [2001] *Journal of European Public Policy*, 8(6): 1013–1031
40. Hedley Bull, 'Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms' [1982] *Journal of Common Market Studies* 149
41. Ian Manners, 'The International Identity of the European Union: Its Internal Construction' presented to panel on *Explaining the International Identity of the European Union*, convenors: Richard Whitman and Ian Manners, Loughborough University, UACES Annual Research Conference, September 1997
42. Juraj Nemeč (ed). *Europeanisation in Public Administration Reforms* (Bratislava, NISPAcee 2016)
43. Kasem Cenaj and Myzafer Elezi, 'Albania's Integration challenges for strengthening of public administration in the context of EU Integration' [2014] *The Macrotheme Review: A Multidisciplinary Journal of Global Macro Trends* 62
44. Law 119/2014, 'On the Right to Information' [2014] OJ 160
45. Law 152/2013, 'Law on Civil Servants' [2013] OJ 95 as last amended
46. Maria Green Cowles, *et al* (eds), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (Cornell University Press 2001)
47. Mirela Bogdani and John Loughlin, *Albania and the European Union: the Tumultuous Journey towards Integration and Accession* (I.B. TAURIS)
48. Othon Anastasakis and Dimitar Bechev, 'EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process' (St. Antony's College University of Oxford 2003)
49. Othon Anastasakis, 'The Europeanization of the Balkans' [2005] *The Brown Journal of World Affairs* 77
50. Peter Hille and Christoph Knill, 'It's the Bureaucracy, Stupid: The Implementation of the Acquis Communautaire in the EU Candidate Countries, 1999-2003' [2006] *European Union Politics* 531
51. Robert Ladrech, 'Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France' [1994] *Journal of Common Market Studies*, 32(1): 69–88
52. Roman Petrov, 'Exporting the Acquis Communautaire into the Legal Systems of Third Countries' [2008] *European Foreign Affairs Review* 33

53. Roman Petrov, 'The Dynamic Nature of the Acquis Communautaire in EU External Relations' [2006] *European Review of Public Law* 74
54. Sandro Knezović, 'EU's Conditionality Mechanism in South East Europe – Lessons Learned and Challenges for the Future' [2009] *European Perspectives – Journal on European Perspectives of the Western Balkans* 93
55. Simon Bulmer and Martin Burch, 'The Europeanisation of UK Government: From quiet revolution to explicit step-change?' [2005] *Public Administration*, 861
56. Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Albania, of the other part – Protocols – Declaration [2009] OJ L 107/166
57. Tanja A Börzel, 'When Europeanization Hits Limited Statehood: The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe' (2011) KGF Working Paper Series <[http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG\\_30.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_30.pdf)> accessed 27 April 2023;
58. Ulf Sverdrup, 'Implementation' in Paolo Graziano and Maarten P. Vink (eds), *Europeanization: New Research Agendas* (Palgrave Macmillan 2008)
59. Ulrich Sedelmeier, 'Europeanization' in Erik Jones, Anand Menon and Stephen Weatherill (eds), *The Oxford Handbook of the European Union* (OUP 2014)
60. VKM 749/2019, 'Për krijimin, organizimin dhe funksionimin e strukturës shtetërore përgjegjëse për zhvillimin e negociatave dhe përfundimin e traktatit të aderimit të republikës së shqipërisë në bashkimin evropian' [2018] OJ 194

**NESIGURNOST SUSTAVA ODGOVORNOSTI JAVNIH DUŽNOSNIKA KAO  
POSLEDICA DISPERZIRANOG SUSTAVA ODGOVORNOSTI – RAZMATRANJA  
UTEMELJENA NA POLJSKOM PRAVNOM SUSTAVU**

**UNCERTAINTY OF THE PUBLIC OFFICIALS' LIABILITY REGIME AS A  
CONSEQUENCE OF DISPERSED LIABILITY SYSTEM – CONSIDERATIONS  
BASED ON POLISH LEGAL SYSTEM**

**Sebastian Zieliński, PhD**

Warsaw University of Technology

Faculty of Administration and Social Sciences

e-mail: [Sebastian.Zielinski@pw.edu.pl](mailto:Sebastian.Zielinski@pw.edu.pl)

**Sažetak**

Odgovornost javnih službenika ima ključnu ulogu u osiguravanju odgovornosti i održavanju povjerenja javnosti u vladine institucije. U poljskom pravnom sustavu, sustav odgovornosti javnih dužnosnika doživio je značajne promjene posljednjih godina, posebno kao posljedicu disperziranog sustava odgovornosti. Rad daje pregled nesigurnosti povezanih s odgovornošću javnih dužnosnika u Poljskoj, usredotočujući se na izazove i razmatranja koja proizlaze iz raspršenog sustava odgovornosti.

**Ključne riječi:** *odgovornost javnog dužnosnika, disperzirani sustav odgovornosti, poljski pravni sustav.*

**Abstract**

The liability of public officials plays a crucial role in ensuring accountability and maintaining public trust in governmental institutions. In the Polish legal system, the liability regime for public officials has undergone significant changes in recent years, particularly as a consequence of the dispersed liability system. The paper provides an overview of the uncertainties associated with the liability of public officials in Poland, focusing on the challenges and considerations arising from the dispersed liability system.

**Keywords:** *public official's liability, dispersed liability system, Polish legal system.*

**1. INTRODUCTION**

In the 1990s, Poland underwent systemic changes aimed at improving the quality of the work of public officials by increasing customer focus and greater efficiency in the operation of public offices (Bialas and Litwin, 2013:307). The professionalization of public administration undoubtedly contributed to increasing the prestige of public official's work. The Polish experience shows that the prestige of working in public office is appreciated especially in regions with high unemployment, where working in public administration is valued for job security and its derivatives (Niedzielski, 2017:147). Surveys conducted in Poland show that public officials are mostly satisfied at work with the sense of security provided by the stability of their employment, as well as their relations with co-workers, but least satisfied with their salary (Niedzielski, 2017:147).

The core argument against public administration jobs in large cities is the belief that professionals earn better in the private sector. Thus, "the disparity in salaries between the public administration and the private sector, as well as the salary expectations of candidates, is the main problem in recruiting for the public administration jobs offer" (Radwan, 2022). Still, many people choose this career path precisely because of job security. Therefore, the doctrine points out that managers in public administration "should influence the psychological climate in the workplace, since a positive assessment of it by the employee will make him more satisfied with his job" (Wołowska, 2013:130).

A sense of employment security also seems to be connected to the sense of legal certainty. A sense of legal certainty shall be built by the transparency of the legal liability system for public employees. It is the certainty of rules that builds a sense of security. In the Republic of Poland, however, the rules governing the legal liability of public officials for their professional activity are extremely scattered. In the remainder of this paper, I will outline the variety of legal bases of officials' liability for exceeding their powers or failing to fulfill their duties.

## **2. LEGAL LIABILITY OF PUBLIC ADMINISTRATION EMPLOYEES – CONSTITUTIONAL LEVEL**

The Republic of Poland shall be a democratic state ruled by law and implementing the principles of social justice (art. 2 of the Constitution of The Republic of Poland of 2nd April, 1997 – hereinafter the "Constitution of RP"). From the principle of a democratic state under the rule of law we can derive other constitutional principles relevant from the perspective of assessing the correctness of the actions of public administration such as "the principle of trust of the citizen to the state" (the principle of protection of trust determines the legal situation not only of citizens, but also protects other subjects of legal relations from interference by state power (The Judgment of the Constitutional Tribunal of Poland of 31.1.2001, P 4/99, OTK ZU No. 1/2001, item 5), the principle of unambiguity of the law (the requirement of the law's determinateness, the formulation of legal requirements in a correct, precise and clear manner – the Judgment of the Constitutional Tribunal of Poland of 11.1.2000, K 7/99, OTK 2000, No. 1, item 2), or the principle of protection of justly acquired rights (according to the jurisprudence of the Constitutional Tribunal of Poland, the protection of acquired rights is one of the constituent elements of the principle of the citizen's trust in the state and in the laws made by it, stemming from the principle of a democratic state of law – the Judgment of the Constitutional Tribunal of June 22, 1999. K 5/99, OTK 1999 no. 5, item 100).

On the one hand, these principles set the framework for the creation and application of law (including the level of public administration). On the other hand, they should be the assessment matrix of the fairness of the legal liability system of public administration employees. The unambiguity of the law and confidence in the legal system can significantly affect the sense of legal certainty of public administration employees, and therefore their level of employment satisfaction.

When considering the legal liability of public officials for exceeding their powers or failing to fulfill their duties, it is also necessary to point to the constitutional principle of the presumption of innocence, the principle of *nullum crimen sine lege* and the right to defense (art. 42 section

1, 2, 3 of the Constitution of RP) , which in the Republic of Poland means the right to defense in all stages of the proceedings, the right to choose a defense counsel and to use of ex officio defense counsel under the terms of the law.

Last but not least, the principle of human dignity is an important element in the process of assessing the proper organization of the accountability system of public officials. The application of the Constitution of the Republic of Poland must be done with respect to the inherent dignity of the person, his or her right to freedom, the obligation of solidarity with others (the Preamble of the Constitution of RP). Human dignity is inherent, inviolable, inalienable - it is the source of freedom and rights of persons and citizen, and its respect and protection shall be the obligation of public authorities (art. 30 of the Constitution of RP).

It should also be emphasized that the Constitution of the Republic of Poland recognizes the importance of a professional, diligent, impartial and politically neutral public administration. For this purpose the Constitution establishes a civil service corps whose head is the Prime Minister (art. 153 of the Constitution of RP).

At the constitutional level, it should be pointed out that the Constitution of the Republic of Poland provides a special type of liability which applies to public officials holding the highest positions in the state (e.g. the President, the Prime Minister and members of the Council of Ministers). Those public officials may be held liable for violations of the Constitution or the law in connection with their position or within the scope of their office by the State Tribunal. The State Tribunal is not a court in the strict sense and does not exercise the administration of justice, but is counted among the organs of judicial power. Given the narrow subjective scope of liability before the State Tribunal, later in the paper I will focus on the legal liability that can be universally applied to public administration employees, excluding the constitutional liability. However, the assessment of the "certainty of the legal liability regime" with regard to public administration employees will be carried out taking into account constitutional criteria, including, among others, transparency, certainty and unambiguity of the legal system.

### **3. CRIMINAL LIABILITY OF PUBLIC ADMINISTRATION EMPLOYEES**

Criminal liability "grows" out of the essence of a person's act and is based on the belief that there is an ethically just need to compensate for harm, in which punishment is an appropriate response to the harm caused (Królikowski, Zawłocki, 2018:2). Punishment, which is a personal inconvenience for the perpetrator adjudicated under criminal law, is most often seen as the most severe consequence of unlawful human behavior, including obviously behavior of public administration employees.

According to Polish Criminal Code, public official who, by exceeding his or her power, or failing to perform his or her duty, acts to the detriment of a public or individual interest, shall be liable to imprisonment for a maximum term of 3 years (the Polish Criminal Code of 6.6.1997 – hereinafter "CC" or "Criminal Code").

This norm covers a very broad catalog of prohibited behavior. At the same time, it applies only to persons who can be considered "public officials." The Polish Criminal Code includes in this catalog, among others, persons who are employees of the government administration or another

state or local government body, unless they perform only service activities, as well as other persons to the extent that they are authorized to issue administrative decisions, and persons who are employees of a state control body or a local government control body, unless they perform exclusively servicing duties (art. 115 § 13 of the CC.). The key to determining the scope of liability is to determine the basis and scope of the powers and duties of a public official (Judgment of Polish Supreme Court of 23.4.1997, VI KRN 70/77, OSNKW 1977 nr 6, poz. 63).

Failure to perform a duty consists in the failure to perform it or in performing it improperly, contrary to the essence or nature of the duty in question. The source of the duty may be not only a provision of law, but also official pragmatics (Judgment of the District Court for Wrocław-Śródmieście of 5.4.2013, V K 218/11, Legalis nr 2178061). Exceeding authority, on the other hand, requires demonstrating that the behavior undertaken by the public official did not fall within the scope of his competence and, at the same time, pointing out the formal and substantive connection with such competence. As a rule, such a situation will occur within the scope of a public official's official activities. However, exceeding the authority may also consist in taking action, although within the scope of competence, but contrary to the legal conditions of the action taken by the public official (Judgment of Polish Supreme Court of 8.5.2007, IV KK 93/07, KZS 2007 nr 12, poz. 49).

The above description allows one to imagine a wide range of behavior for which a public official may be criminally liable. However, it should be emphasized that the mere exceeding by a public official of his powers or failure to fulfill his official duties does not simply constitute a crime, as long as it does not constitute an act to the detriment of public or private interests. A public official must include in his intention both the exceeding of his powers or failure to fulfill his duties (as a result of an act or omission) and "acting" to the detriment of the public or private interest (Judgment of Polish Supreme Court of 11.5.2007, WA 22/07, KZS 2007 nr 10, poz. 49). At the same time, only such a failure to perform duties or exceed powers that occurs within the sphere of imperium of the sovereign functions vested in the institutions of which he is an officer is punishable (Judgment of Szczecin Court of Appeal of 21.12.2017, r. II AKa 172/17, Legalis 2180379).

Thus, criminal liability under this provision will cover only those truly reprehensible cases of exceeding powers or failing to fulfill duties by public officials. Importantly, the legal liability is aggravated if a public official commits these acts for financial or personal gain (in which case the maximum penalty is imprisonment for up to 10 years). The Polish Criminal Code also provide for criminal liability for unintentional exceeding of power or failure to fulfill duties by a public official, but only if it results in "substantial damage" (art. 231 §2 of the CC. Substantial damage constitutes a significant inconvenience to the injured party at the time of its infliction. Judgment of Supreme Court of 20.5.2008, III KK 29/08, OSNwSK 2008 nr 1, poz. 1111).

The provisions of the Criminal Code allow - in addition to penalties, including imprisonment - for the imposition of criminal measures against an official in the form of, inter alia, deprivation of public rights, or a ban on practicing a particular profession (art. 39 of the CC). At the same time, a criminal record for an official offense alone will most likely exclude a person's further career in public administration. For the reasons mentioned above, criminal liability for



exceeding authority or failing to perform assigned duties is seen as the most severe type of legal liability for public administration employees.

#### **4. RESPONSIBILITY OF PUBLIC ADMINISTRATION EMPLOYEES FOR VIOLATION OF PUBLIC FINANCE DISCIPLINE**

Criminal liability is not the only type of legal liability of a repressive nature that can be imposed on public administration employees for exceeding their powers or failing to fulfill the duties entrusted to them. A special type of liability in this regard is the liability for violation of public finance discipline. In legal doctrine, it is accepted that this type of liability is repressive in nature, although the various elements of this system are derived from different regimes of liability (Kościńska-Paszkowska 2021:31).

Legal liability in this regard may be borne by, inter alia, managers of public finance sector units and employees of public finance sector units or other persons who are entrusted with the performance of duties in such a unit by a separate law or on the basis thereof, the non-performance or improper performance of which constitutes an act in violation of public finance discipline (art. 4 (1) of the Act of 17.12.2004 on liability for violation of public finance discipline. Hereinafter the “Act of 17.12.2004”).

The catalog of behaviors considered a violation of financial discipline is very broad and includes various behaviors that can be qualified as exceeding powers or failing to fulfill duties. By way of example, a breach of duty would be a violation of public finance discipline involving failure to conduct internal audits in a public finance sector unit obliged to do so, as a result of not hiring an internal auditor or not concluding a contract with a service provider (art. 18a of the Act of 17.12.2004). An example of exceeding authority would be a violation of public finance discipline consisting in incurring or amending a liability without authorization specified in the budget law, budget resolution or financial plan, or in exceeding the scope of such authorization, or in violation of regulations on incurring or amending liabilities by a public finance sector unit (art. 15 of the Act of 17.12.2004).

Given that this type of behavior can simultaneously constitute an act to the detriment of the public interest, it is clear that a single behavior can constitute both the basis for criminal liability and liability of an official for violation of public finance discipline. Moreover, an official evaluating his behavior through the prism of the provisions of criminal liability - not being well acquainted with the regulations of liability for violation of discipline of public finance - may assume, for example, that failure to conduct an internal audit admittedly constitutes conduct of performance of a legal duty, but at the same time does not directly generate a risk of harm to public or private interests. Consequently, he may falsely conclude that this is conduct that, although unlawful, is not threatened by a sanction. In the case of liability for violation of public finance discipline, the legal consequences are of a repressive nature, but they are not as severe as in the case of criminal liability. Penalties for violation of public finance discipline are: a warning, a reprimand, a fine and a ban on performing functions related to the disposal of public funds (art. 31 of the Act of 17.12.2004).

As a rule, legal liability for violation of public finance discipline is independent of liability under other laws. Thus, the question arises about the risk of combined criminal liability and liability for violation of public finance discipline. The Polish legislator, recognizing the problem of *ne bis in idem*, adopted, *inter alia*, that in the event of a final conviction for an offense that is also a violation of public finance discipline, initiated proceedings for violation of public finance discipline are subject to discontinuance (art. 25 of the Act of 17.12.2004).

## **5. LEGAL LIABILITY OF PUBLIC ADMINISTRATION EMPLOYEES BASED ON THE EMPLOYMENT LAW AND EMPLOYMENT RELATIONSHIP**

It is obvious that exceeding the powers or failing to fulfill the duties of public administration employees may also constitute a violation of the regulations governing their employment relationship. Abstracting from the basis of employment in public administration, every employee is obliged to perform his/her work conscientiously and scrupulously and shall comply with the orders of his/her superiors which apply to work, unless they are contradictory to the provisions of law or the contract of employment (Art. 100 § 1 of the Labour Code of 26.6.1974, hereinafter the “Labour Code”). In special cases of violation of labor obligations, the employer may dismiss the employee under the so-called disciplinary procedure. The employer may terminate the employment contract without notice due to the fault of the employee, *inter alia*, in the event of a serious violation by the employee of fundamental duties of the employee or the commission by the employee during the term of the employment contract of a crime that makes it impossible to continue to employ him in his position, if the crime is obvious or has been established by a final judgment (art. 52 § 1 of the Labour Code).

As I indicated earlier, in order to ensure professional, reliable, impartial and politically neutral performance of state tasks in the Republic of Poland, a civil service (civil service corps) was established. The civil service corps is composed of employees employed in official positions indicated in the Civil Service Law, including civil service employees, civil servants and members of the civil service corps. Civil service employees may be covered by an employment relationship, and therefore the aforementioned obligations from the Labor Code apply to them.

Notwithstanding the above, the Civil Service Law expands the duties of these public administration employees, indicating that they are additionally obligated to, among other things, respect the Constitution of the Republic of Poland and other laws, protect the interests of the state and the rights of man and citizen, rationally manage public funds, reliably and impartially, efficiently and timely perform assigned tasks, and conduct themselves with dignity in and out of the service (art. 76 of the Act on Civil Service of 21.11.2008, hereinafter “Civil Service Law”).

A member of the civil service is liable for disciplinary action for violation of the duties of a member of the civil service. Disciplinary penalties applied to civil servants are: admonition, reprimand, deprivation of promotion for a period of two years to a higher official rank, reduction in basic salary, reduction in civil service rank, and expulsion from the civil service. Disciplinary punishments applied to senior civil servants and civil servants are admonition, reprimand, reduction in basic salary and expulsion from the civil service (art. 113, 114 of the Civil Service Law). Disciplinary liability here is independent of criminal liability - if the act of a member of

the civil service corps contains the elements of a crime, the statute of limitations is not earlier than the statute of limitations provided by the provisions of the Criminal Code (art. 113 of the Civil Service Law).

It should be pointed out that only a person who has not been convicted by a final judgment for an intentional crime or an intentional fiscal crime may be employed in the civil service. As a result, a willful failure to perform a duty or overstepping one's authority will exclude a further career in the civil service. In the case of unintentional behavior, it will also be difficult to obtain further employment in the civil service, since only persons of good repute can be employed in the civil service (art. 4 of the Civil Service Law).

Many of the employees of public administration – regardless of the provisions of the Labor Code or the Civil Service Act - in their place of employment are covered by separate regulations of disciplinary responsibility. The dispersion of regulations in this regard can only exacerbate the confusion associated with the uncertainty of the legal situation of those employed in public administration.

## **6. THE CIVIL LIABILITY OF PUBLIC ADMINISTRATION EMPLOYEES**

Under the Polish Civil Code, whoever by his fault caused a damage to another person shall be obliged to redress it (art. 415 of the Civil Code of 23.4.1964, hereinafter the “Civil Code”). As a rule, the State Treasury, territorial self-government unit or another legal person exercising public authority by virtue of law shall be liable for a damage inflicted by unlawful activity or cessation thereof which occurred in exercise of such authority. In specific cases, if a damage was caused to a person by a lawful exercise of public authority, the injured person may demand the full or partial redress of and pecuniary compensation for the wrong suffered where the circumstances and, in particular, the resulting incapacity of injured person to work or his difficult financial position, account for the fact that such redress is required for good reasons (art. 417 of the Civil Code).

Notwithstanding the rules indicated above, a public administration employee who, as a result of non-performance or improper performance of his employment duties through his own fault, causes damage to the employer (e.g., the office), is materially liable according to the rules set forth in the Labour Code. An employee shall be liable for damage to the extent of the real loss sustained by the employer and only for the normal consequences of the act or omission which caused the damage (art. 115 of the Labour Code). The employee shall not be liable for the damage to the extent to which the employer or another person contributed to its occurrence or aggravated it. The employee shall not bear any risks connected with the activities of the employer and in particular, shall not be liable for damage caused by activities performed within the limits of admissible risk (art. 117 of the Labour Code).

Additionally, as a rule if an employee causes damage to a third party in the performance of his employment duties, only the employer is obliged to compensate for the damage (art. 120 of the Labour Code). However, the employer is entitled to compensation from the employee in this regard. Importantly, the compensation may not exceed the amount of three months' remuneration due to the employee on the day the damage was caused (art. 119 of the Labour Code).

Code). The exception is the situation when the employee intentionally causes damage - then he is obliged to repair it in full (art. 122 of the Labour Code).

In the case of public officials, however, the principles of such liability have been significantly modified and are defined by the Act on the Financial Liability of Public Officials for Gross Violations of the Law. The Act sets forth the rules of property liability of public officials to the State Treasury, local government units or other entities liable for damage caused in the exercise of public authority, for acts or omissions leading to a gross violation of the law, and the rules of procedure for such liability. A public official within the meaning of this law is a person acting in his capacity as a public administration body or under its authority, or as a member of a collegial public administration body, or a person performing work in the office of a public administration body who participates in the conduct of a case decided by decision or order by such body (art. 3 of the Act of 20.1.2011 on the Financial Liability of Public Officials for Gross Violations of the Law. Hereinafter the „Act of 20.1.2011”).

By simplifying the principles of this liability, it should be pointed out that a public official is only financially liable for qualified gross violations of the law caused by the culpable act or omission of a public official (art. 5 of the Act of 20.1.2011). This liability is derivative in nature - the public official is liable for damages to the responsible entity that has already compensated for the damage caused in the exercise of public authority under the aforementioned Article 417 of the Civil Code, so usually the employer of the public administration employee in question.

Interestingly, in such cases, the action is brought by the public prosecutor before the general court. The head of the responsible entity that paid the compensation is obliged to notify the district prosecutor with jurisdiction over the seat of the responsible entity by filing a request for investigation of the compensation (art. 7 of the Act of 20.1.2011). Failure to comply with this obligation is a crime punishable by imprisonment for up to 3 years (Art. 10 of the Act of 20.1.2011).

Compensation based on the provisions of the aforementioned law may not, in principle, exceed the amount of twelve times the monthly salary of a public official (art. 9 of the Act of 20.1.2011). It should be emphasized that the liability of a public official under the terms of this law excludes the property liability of a public official under separate provisions to the entity responsible for the damage caused by the same act or omission (art. 3 of the Act of 20.1.2011). Thus, the cumulative liability for damages of a public administration employee for gross misconduct in the course of his duties under both the Labor Code and the law in question is not permissible.

Thus, public administration employees may also be held financially liable for exceeding their powers or failing to fulfill their duties. Depending on the nature of this violation, the rules of the Labour Code (as a rule, liability for damages up to three times the monthly salary) or the Law on Financial Liability of Public Officials for Gross Violations of Law (as a rule, liability for damages up to twelve times the monthly salary) will apply in this regard.

## 7. CONCLUSIONS

In the Republic of Poland, the regulations governing the responsibility of public administration employees for actions taken in the course of their work (including exceeding their powers or failing to fulfill their duties) is significantly scattered. Of course, it is impossible in this paper to describe comprehensively the system of responsibility of public administration employees in this regard, but this snippet already makes it possible to note that some behavior can be qualified according to several different regimes of responsibility from several different laws. Such a system cannot be considered transparent.

Naturally, one can argue that it should be obvious to any government employee that he or she will be held responsible for exceeding his or her authority or failing to fulfill his or her duties. Ignorantia iuris nocet/Ignorance of law is harmful – especially those people who are (to some extent) responsible for applying the law shall know the law. The dispersion of regulations governing the liability of the perpetrator, including basing it on several regimes, is also nothing that distinguishes the liability of public administration employees from private sector employees - any employee who commits a crime can incur both criminal, civil and labor liability.

Responding to the above arguments, it should be pointed out that the legal liability of public administration employees, however, is broader and more diffused than that of other types of employees (if only because of the liability of public officials for gross violations of the law, specific disciplinary provisions, liability for violation of public finance discipline). Their liability is also to a greater extent evaluated through the prism of circumstances that require significant legal interpretation ("acting to the detriment of the public or private interest", "significant damage", "gross" violation of the law).

In the introductory part of this paper, it was pointed out that a sense of employment security is one of the significant factors encouraging people to work in public administration. From this perspective, the lack of transparency in the legal liability system for public administration employees can be seen as a significant drawback.

Transparency and unambiguity in the legal system builds a sense of legal security. Understandably, building transparency in the legal system is a difficult and time-consuming task. The diversity of behavior described as "exceeding powers or failing to fulfill duties" also makes it impossible to comprehensively regulate this matter in a single piece of legislation, single act. It is therefore necessary to postulate a simplification of the rules of this responsibility, or at least to abandon further complication of this system. In the Republic of Poland, there have recently been several attempts to introduce vague counter-types that exclude the liability of officials for crimes or violations of public finance discipline in specific cases<sup>1</sup>. Paradoxically

---

<sup>1</sup> E.g., Article 71 of the Draft Law on Assistance to Citizens of Ukraine in Connection with the Armed Conflict on the Territory of Ukraine. Draft 2069, accessed May 12, 2023 on the website of the Sejm of the Republic of Poland – <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2069>. The draft provided for the exclusion of criminal liability and liability for violation of public finance discipline for an act committed, for example, during a war of aggression in a neighboring state or during a state of epidemics, if the perpetrator acted to protect property of great value the benefit obtained or reasonably expected outweighs the negative consequences resulting from the perpetrator's

subsequent unsuccessful attempts to introduce shady grounds of "impunity" for public officials only deepen the perception of legal uncertainty. Legal regulations governing the legal liability of public administration employees should be defined and formulated correctly, precisely and clearly in a way that is understandable to the addressees (the principle of unambiguity of the law), and the practice of their application should be constant and predictable (the principle of citizen trust in the state). Citizens acquire trust in the state through contact with its representatives – public administration employees. Public administration employees, in order to properly perform their duties and build citizens' trust in the state, must themselves trust the state.

## LITERATURE

1. Białas S., Litwin J. (2013), „Poziom satysfakcji z pracy pracowników administracji publicznej na przykładzie Urzędu/X The level of job satisfaction of public sector employees”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach*, 97/2013, p. 305-316
2. Kościńska-Paszowska A. (ed.) (2021), *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer 2021
3. Królikowski M., Zawłocki R. (2018), *Prawo karne*, Warszawa: CH Beck
4. Niedzielski E. (2017), „Źródła i poziom satysfakcji z pracy w instytucji administracji publicznej na przykładzie oddziału wojewódzkiego ZUS”, *OPTIMUM. Studia Ekonomiczne*, issue 2 (86)/2017, 146-154
5. Radwan A. (2022), "Bycie urzędnikiem to dziś żaden prestiż. Specjaliści odchodzą", *Gazeta Prawna online*, available at: <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/8495334,urzednicy-w-administracji-panstwowej-samorzad-prestiz.html> (20/07/2022)
6. Wołowska Agata (2013), „Satysfakcja z pracy i jej wyznaczniki a poczucie jakości życia urzędników/Job satisfaction and its predictors, and the sense of life quality among white-collar workers”, *Rocznik Andragogiczny* 20/2013, 119-132

---

violation of the law, and the obtaining of the benefit or its reasonable expectation would not have been possible or would have been significantly hindered if the act had not been committed.

**REFORMA RAČUNOVODSTVENOG SUSTAVA JAVNOG SEKTORA –  
USPOREDBA HRVATSKE S ODABRANIM ZEMLJAMA  
KANDIDATKINJAMA ZA ČLANSTVO U EU**

**PUBLIC SECTOR ACCOUNTING REFORM – COMPARISON OF CROATIA WITH  
SELECTED CANDIDATE COUNTRIES FOR EU MEMBERSHIP**

**Jelena Žaja, univ. mag. oec., pred.**

Veleučilište u Šibeniku  
e-mail: [jelena.zaja@vus.hr](mailto:jelena.zaja@vus.hr)

**Alen Lalić, univ. mag. iur., pred.**

Veleučilište u Šibeniku  
e-mail: [alen.lalic@vus.hr](mailto:alen.lalic@vus.hr)

**Sara Jurić-Paić, student**

Veleučilište u Šibeniku  
e-mail: [sjuricp@vus.hr](mailto:sjuricp@vus.hr)

**Sažetak**

Provedba reforme javnog računovodstva globalni je trend i obično predstavlja dio šireg procesa modernizacije upravljanja javnim financijama, s ciljem povećanja odgovornosti i učinkovitosti u javnom upravljanju. Već niz godina računovodstvene reforme diljem svijeta obilježene su prijelazom na obračunsku računovodstvenu osnovu, što uglavnom podrazumijeva i postupno usvajanje Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor. Na području Europske unije, uz prethodno spomenute procese, reforma računovodstvenih sustava posljednjih godina obilježena je i razvijanjem Europskih računovodstvenih standarda za javni sektor s ciljem stvaranja usklađenog računovodstva javnog sektora utemeljenog na obračunskoj osnovi kako u računovodstvu tako i u pripremi i izvršavanju proračuna. Predmetnim radom vrši se komparativna analiza primjene računovodstvene osnove i računovodstvenih standarda odabranih zemalja EU kandidatkinja u odnosu na Republiku Hrvatsku. Poseban dio komparativne analize usmjeren je na utvrđivanje specifičnosti sustava i napredak u provedbi reformi računovodstva javnog sektora u Republici Hrvatskoj i Crnoj Gori. S obzirom na članstvo u EU, Hrvatska je u tom pogledu napravila veće korake u tranziciji prema obračunskoj računovodstvenoj osnovi, no u procesima planiranja i izvršavanja proračuna zemlje i dalje koriste (modificiranu) novčanu osnovu.

**Ključne riječi:** *reforme računovodstva javnog sektora, računovodstvena osnova, računovodstveni standardi.*

**Abstract**

Public accounting reform is a global trend and usually represents part of a broader process of modernization of public finance management, with the aim of increasing accountability and efficiency in the public management. For a number of years, accounting reforms around the world have been marked by the transition to an accrual accounting basis, which generally

implies the gradual adoption of International Public Sector Accounting Standards. In European Union, the accounting systems reform in recent years has also been marked by the development of European Public Sector Accounting Standards with the aim of creating harmonized public sector accounting based on an accrual basis both in accounting and in budgeting. The subject of this paper is a comparative analysis of the application of the accounting basis and accounting standards in selected EU candidate countries in relation to the Republic of Croatia. A special part of the comparative analysis aims at determining the specificity of the system and progress in the implementation of public sector accounting reforms in the Republic of Croatia and Montenegro. With regard to EU membership, in this respect, Croatia has taken greater steps in the transition towards the accrual accounting basis, however countries continue to use the (modified) cash basis in the budgeting process.

**Keywords:** *public sector accounting reforms, accounting basis, accounting standards.*

## 1. UVOD

Uslijed procesa globalizacije i međunarodne integracije javlja se potreba za harmonizacijom i standardizacijom nacionalnih sustava u području računovodstva i izvještavanja u javnom sektoru. Nacionalni računovodstveni sustavi sa svojim specifičnostima često nisu prikladni i predstavljaju barijeru u komuniciranju subjekata pojedinih zemalja te je harmonizacija računovodstvenih sustava preduvjet za lakše povezivanje i provedbu usporedivosti među državama (Budimir, 2017). S tim u vezi, međunarodne stručne institucije razvijaju i potiču primjenu međunarodnih računovodstvenih načela i standarda kao temelja za oblikovanje nacionalnog regulatornog okvira u ovom području (Broz Tominac i suradnici, 2015). Trenutno se, prema Broz Tominac i suradnici (2015), izdvajaju tri pravca postojećih trendova u okviru reformi računovodstva javnog sektora.

Prvi trend se odnosi na poticanje primjene obračunske osnove<sup>1</sup> u sustavu državnog računovodstva te planiranja i izvršavanja proračuna (budžetiranja). Primjena načela obračunske osnove smatra se ključnom računovodstvenom tehnologijom povezanom s reformama upravljanja javnim sektorom (Jovanović, 2015). Ovo načelo predstavlja računovodstvenu osnovu<sup>2</sup> prema kojoj se transakcije i drugi događaji priznaju kada se dogode, a ne samo kada je gotovina ili njen ekvivalent primljen ili plaćen (IFAC, 2022).

Drugi trend obuhvaća razvoj i mogućnosti primjene Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor (engl. *International Public Sector Accounting Standards – IPSAS*) temeljenih na obračunskoj osnovi. Ovim standardima (dalje u tekstu IPSAS) uređuje se područje

---

<sup>1</sup> Obračunska osnova, obračunsko načelo ili načelo obračunske osnove poznato je još i pod nazivom načelo nastanka događaja.

<sup>2</sup> Računovodstvenom osnovom definiran je trenutak u kojemu će poslovni događaj biti evidentiran u poslovnim knjigama odnosno prezentiran u financijskim izvještajima. Postoje dvije osnovne računovodstvene osnove: novčana (poslovni događaji se evidentiraju u trenutku primitka/isplate novca) i obračunska osnova (poslovni događaji se priznaju u trenutku njihova nastanka, neovisno o njihovu plaćanju). Postoje još dvije modifikacije: modificirana novčana i modificirana obračunska osnova. Smatra se da puna obračunska osnova (engl. *full accrual*) daje najsveobuhvatniji prikaz financijskog položaja i uspješnosti poslovanja.



računovodstva i financijskoga izvještavanja javnoga sektora, a koji time predstavljaju temeljnu osnovu u procesu harmonizacije računovodstva zasnovanog na obračunskoj osnovi.

Treći se trend odnosi na područje Europske unije te obuhvaća razvoj harmoniziranih računovodstvenih standarda za EU odnosno Europskih računovodstvenih standarda za javni sektor (engl. *European Public Sector Accounting Standards – EPSAS*). Europska reforma računovodstva i izvještavanja u javnom sektoru počiva na općoj reformi javne uprave i tekućem procesu formiranja europskog institucionalnog okvira (Biondi, 2014). Važan dio institucionalnog okvira predstavlja Direktiva Vijeća 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire koja od država članica Europske unije traži da „uspostavljaju javne računovodstvene sustave koji sveobuhvatno i dosljedno pokrivaju sve podsektore opće države i sadržavaju informacije potrebne za generiranje obračunskih podataka radi pripreme podataka na temelju standarda ESA 95<sup>3</sup>“ (Direktiva Vijeća, 2011: čl. 3). U svezi ove odredbe Direktive, OECD (2022) ističe kako se ona često pogrešno tumači kao da države članice EU-a i zemlje pristupnice moraju usvojiti računovodstveni sustav koji se u potpunosti temelji na obračunskoj osnovi, te pojašnjava da Direktiva samo zahtijeva od država članica da dostave fiskalnu statistiku u skladu sa ESA standardima, što je moguće izvršiti neovisno o računovodstvenom sustavu. Ipak, sve više država je u postupku kretanja prema obračunskoj osnovi, a što se sustavno i potiče kroz razne inicijative. Trenutno je reforma računovodstvenog sustava u članicama EU obilježena razvojem europskih standarda (EPSAS) s ciljem formiranja jedinstvenog računovodstvenog sustava temeljenog na obračunskoj osnovi.

Cilj rada jest istražiti u kojoj mjeri Republika Hrvatska i odabrane zemlje u neposrednom okruženju prate međunarodne i europske trendove u području računovodstva javnog sektora. Poseban dio komparativne analize usmjeren je na utvrđivanje specifičnosti računovodstvenih sustava i napredak u provedbi reformi računovodstva javnog sektora u Republici Hrvatskoj i Crnoj Gori. Pristup korišten u radu oslanja se na analizu postojeće znanstvene literature, relevantnih zakonskih okvira, javno objavljenih izvješća državnih tijela, međunarodnih institucija i drugih javno dostupnih izvora.

## **2. GLOBALNI I EUROPSKI TREND OVI U SUSTAVU RAČUNOVODSTVA JAVNOG SEKTORA**

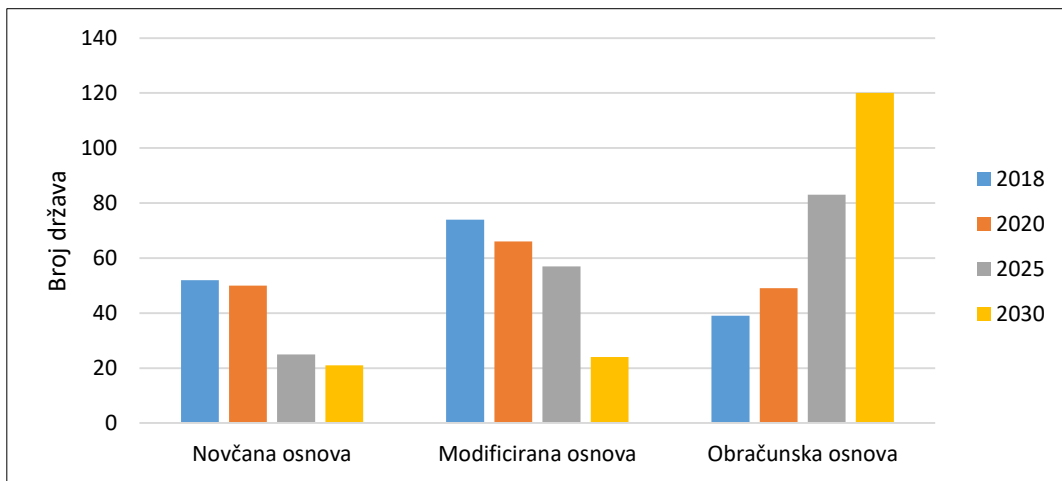
IFAC i CIPFA<sup>4</sup> u svom izvještaju iz 2021. ukazuju na globalni trend prijelaza s novčanog načela na načelo obračunske osnove iskazivanja poslovnih događaja (*grafikon 1*).

<sup>3</sup> U trenutku donošenja Direktive u primjeni je još uvijek bio statistički sustav ESA 95, no i danas aktualna metodologija ESA 2010 također počiva na obračunskoj osnovi prema kojoj se transakcije evidentiraju u trenutku odvijanja ekonomske aktivnosti, bez obzira na tijek novca.

<sup>4</sup> IFAC – engl. *International Federation of Accountants* – Međunarodna federacija računovođa; CIPFA – engl. *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* – Ovlašteni institut za javne financije i računovodstvo.

Grafikon 1. Trend prijelaza s novčanog načela na načelo obračunske osnove.

Izvor: IFAC/CIPFA, (2021).



Izvještaj je temeljen na indeksu koji prati trenutno stanje te predviđa buduće trendove u primjeni računovodstvene osnove i usvajanja IPSAS-a među vladama diljem svijeta. U 2020. 30% država uključenih u indeks primjenjivalo je obračunsku osnovu, dok je u prethodnom istraživanju za 2018. taj udio iznosio 24%. Modificiranu osnovu, koja podrazumijeva priznavanje nekih transakcija na temelju novčane, a nekih na temelju obračunske osnove, primjenjivalo je 40% država promatranih u 2020., naspram 45% u 2018. Primjena novčanog načela kretala se na razini oko 30% u obje promatrane godine (31% u 2020. i 30% u 2018.). U izvještaju se nadalje daju prognoze za 2025. i projekcije očekivanog stanja u 2030. Predviđa se značajan pad u primjeni novčane osnove te ubrzanje u prijelazu na načelo obračunske osnove. Osjetan porast u primjeni obračunske osnove očekuje se do 2030., kada bi takav način izvještavanja mogao biti u primjeni kod gotovo tri četvrtine promatranih zemalja (73%).

Kada je riječ o primjeni IPSAS-a u razvijanju okvira za izvještavanje uvažavajući obračunsku osnovu, IFAC i CIPFA (2021) navode kako mnoge zemlje tom procesu pristupaju na jedan od tri glavna načina:

- izravno: implementacija IPSAS-a bez izmjena bilo kojeg od njihovih zahtjeva;
- neizravno: implementacija IPSAS-a putem nacionalnog procesa odobravanja, prilagođavajući ih lokalnom kontekstu;
- referentna točka: razvoj nacionalnih standarda koji koriste IPSAS kao izvor smjernica.

Među državama koje su primjenjivale načelo obračunske osnove u 2020. njih 57% (51% u 2018.) je istodobno usvojilo IPSAS na jedan od prethodno tri opisana načina. U narednom razdoblju predviđa se daljnji porast u usvajanju IPSAS-a od strane država koje već primjenjuju obračunsku osnovu. U 2025. očekuje se rast na 73%, dok bi 2030. čak 81% država moglo na neki način implementirati međunarodne računovodstvene standarde za javni sektor (IFAC/CIPFA, 2021). Temeljem ovih projekcija može se zaključiti da prijelaz na obračunsko računovodstvo obično uključuje i postupno usvajanje IPSAS-a.

Ovakvi globalni trendovi odražavaju se i na području Europske unije. Cohen i suradnici (2022) navode kako donošenje Direktive iz 2011., koja nalaže i provedbu postupka utvrđivanja

prikladnosti upotrebe IPSAS-a za države članice, obilježava početak procesa harmonizacije na području Europske unije. Provedbom istraživanja, temeljem naloga iz Direktive, Europska komisija zaključuje da se zbog određenih nedostataka IPSAS-i u tom trenutku ne mogu jednostavno implementirati u državama članicama, te kako postoji potreba razvoja jedinstvenih standarda za EU, a za čiji će razvoj IPSAS-i služiti kao temeljna referenca (European Commission, 2013). Razvoj EPSAS-a usmjeren je na primjenu obračunske osnove kako u računovodstvu tako i u pripremi i izvršavanju proračuna. Time bi krajnji rezultat razvoja europskih standarda<sup>5</sup>, prema Broz Tominac i suradnici (2015:5), trebao dovesti do „usklađenosti ciljeva financijskog izvještavanja s prihvaćenim proračunom, a isto je moguće samo pod uvjetom da se proračun i računovodstveni sustav temelje na istoj računovodstvenoj osnovi.“ Pri tome bi glavna korist bila stvaranje čvršće osnove za razumijevanje financijskog položaja i uspješnosti subjekata javnog sektora na svim razinama, a što bi dovelo i do kvalitetnijeg procesa donošenja odluka kao i do povećanja transparentnosti (European Commission, 2019). Istraživanja provedena za Europsku komisiju od strane PwC-a, u svjetlu razvoja i usvajanja EPSAS-a, također ukazuju na porast u primjeni načela obračunske osnove u računovodstvenom sustavu javnog sektora. PwC (2014; 2020) upotrebljava termin „računovodstvena zrelost“ (engl. *Accounting maturity*) kako bi se utvrdilo u kojoj je mjeri računovodstveni sustav javnog sektora usklađen s IPSAS-ima, a time i u kojoj mjeri sustav koristi načela novčane i obračunske osnove. Tako je utvrđeno da je računovodstvena zrelost u razdoblju od 2013. do 2018. porasla s 51% na 65%. Prema OECD (2022:20) ovaj trend „pokazuje da su različite vlade u EU27 + UK-u na putu reforme prema potpunom obračunskom računovodstvu“, te također ističe kako „izraz *računovodstvena zrelost* može sugerirati vrijednosni sud da je obračunsko računovodstvo superiornije“, te predlaže neutralniji izraz „*računovodstvena pokrivenost*, koji prenosi mjeru u kojoj računovodstveni sustav obuhvaća različite aspekte državnih operacija“.

## 2.1. Pregled trendova i stanja u odabranim zemljama

U nastavku je izvršena usporedba korištene računovodstvene osnove i standarda u Republici Hrvatskoj i odabranim zemljama kandidatkinjama za članstvo u EU (*tablica 1*). Usporedba situacije u navedenim zemljama je zanimljiva s obzirom na to da su te zemlje nekada imale zajednički zakonski okvir i računovodstvenu praksu javnog sektora. Među promatranim zemljama situacija je trenutno raznolika, ali iščitavanje planova računovodstvenih reformi ukazuje na izvjesno usvajanje globalnih i europskih trendova (prijelaz na obračunsku osnovu i usvajanje IPSAS-a/EPSAS-a). Imajući na umu dugotrajnost i složenost tranzicijskih procesa, za očekivati je da će i procesi reformi javnog računovodstva u promatranim zemljama biti dugotrajni.

<sup>5</sup> Iako je usvajanje EPSAS-a prvobitno planirano za 2020, a zatim prolongirano na 2025, među članicama još uvijek nije postignut konsenzus oko njihove implementacije. U nedostatku konsenzusa, Europska komisija trenutno slijedi pristup u dvije faze. Faza 1: Kontinuirana potpora primjeni obračunskog obračuna/IPSAS-a u javnom računovodstvu u državama članicama na njihov zahtjev i usporedni razvoj EPSAS-a. Faza 2: implementacija EPSAS-a.

Tablica 1. Usporedni prikaz računovodstvene osnove financijskog izvještavanja i standarda.  
Izvor: obrada autora.

Zemlja	Novčana osnova	Modificirana osnova	Obračunska osnova	Računovodstveni standardi
Republika Hrvatska		x		Nacionalna računovodstvena pravila uvažavaju osnovne postavke IPSAS-a
Bosna i Hercegovina*		x	x	Nacionalni standardi koriste IPSAS kao referentnu točku / IPSAS.
Crna Gora	x			Nacionalni standardi temeljeni na nacionalnom zakonodavstvu.
Sjeverna Makedonija	x			Nacionalni standardi temeljeni na nacionalnom zakonodavstvu.
Republika Srbija	x			IPSAS na novčanoj osnovi.

\* Federacija Bosne i Hercegovine – modificirana obračunska osnova; Republika Srpska – obračunska osnova.

Motivi za provedbu reforme računovodstvenog sustava javnog sektora su brojni<sup>6</sup>, no kao prevladavajući čimbenik izdvaja se proces uključivanja promatranih zemalja u europske integracijske procese koji upućuje na potrebu prilagodbe računovodstva javnog sektora praksi izvještavanja u zemaljama članicama. Reforme i usvajanje IPSAS-a često su motivirani i željom za pridržavanjem međunarodnog standarda i stjecanjem međunarodnog kredibiliteta (Srbija) ili percepcijom da je reforma potrebna radi usklađivanja s međunarodnom fiskalnom statistikom (Crna Gora), a ne rješavanjem specifičnih nedostataka u računovodstvenim i izvještajnim sustavima (OECD, 2022). Nadalje, u procesu reforme često izostaje sagledavanje šireg konteksta, ne provode se sveobuhvatne analize, niti uključuju svi ključni dionici, iz čega proizlazi ograničena povezanost s drugim reformama usmjerenim na jačanje upravljačke odgovornosti. Srbija je jedina među promatranim zemljama provela analizu troškova i koristi usvajanja obračunske osnove. Temeljem rezultata analize zaključeno je kako je trenutno umjesto prelaska na obračunsku osnovu potrebno poboljšanje postojećih praksi i jačanje računovodstva na novčanoj osnovi, planirajući pritom postupno usvajanje obračunske osnove u budućnosti. Vašiček i suradnici (2018:477) glavne otežavajuće faktore u provedbi reformi pronalaze u „nedostatak političke volje i otporu promjenama unutar javne uprave, nedostatak tehničkih kapaciteta i adekvatnih informacijskih sustava te naposljetku u nedostatak kvalitetnog obrazovanja i certificiranja u području računovodstva“.

U izradi plana reforme računovodstva javnog sektora i njenoj implementaciji, zemlje kandidatkinje mogu pronaći podršku u programu PULSAR<sup>7</sup> i inicijativi SIGMA<sup>8</sup>. Unatoč sustavnoj podršci u prijelazu na obračunsku osnovu i pritom isticanju brojnih prednosti<sup>9</sup> takve

<sup>6</sup> O motivima detaljnije u: The World Bank (2021). Drivers of Public Sector Accounting Reforms.

<sup>7</sup> PULSAR – engl. *Public Sector Accounting and Reporting Program* – Program za računovodstvo i izvještavanje u javnom sektoru. Glavni cilj programa je pružanje podrške zemljama korisnicama u jačanju računovodstva i okvira financijskog izvještavanja u javnom sektoru.

<sup>8</sup> SIGMA – engl. *Support for Improvement in Governance and Management* je zajednička inicijativa OECD-a i EU-a. Cilj inicijative je poduprijeti zemlje kandidate EU i potencijalne kandidate te zemlje susjedstva EU u provedbi reformi javne uprave, uključujući upravljanje javnim financijama.

<sup>9</sup> O prednostima detaljnije u: The World Bank (2022). Benefits of Accrual Accounting in the Public Sector.

tranzicije, u znanstvenim istraživanjima se često ne pronalazi potvrda superiornosti pune obračunske osnove nad ostalim oblicima računovodstvene osnove, kao ni opravdanosti visokih troškova provedbe reforme. Temeljem sistematičnog pregleda provedenih istraživanja iz područja obračunskog računovodstva Azhar i suradnici (2022) zaključuju kako nema jasne potvrde o koristima usvajanja obračunske osnove, kako za državu, tako ni za građane, dok Schmidhuber i suradnici (2020) ističu postojanje neujednačenosti u percipiranju koristi i nedostataka navedenog sustava. Tragom ovih zaključaka, OECD (2022) upozorava kako u implementaciji reforme prema punoj obračunskoj osnovi treba biti oprezan jer se radi o potencijalno značajnim troškovima za tranzicijske zemlje budući da ih karakteriziraju ozbiljna ograničenja kako u ljudskim i financijskim resursima, tako i u IT kapacitetima. Europska komisija (2013) procjenjuje da bi troškovi reforme za srednje veliku državu EU-a mogli iznositi čak 50 milijuna eura ili unutar raspona od 0,02 % do 0,10 % BDP-a, uz napomenu da je tekući trošak vođenja računovodstvenog sustava temeljenog na obračunskoj osnovi nedvojbeno viši od troškova sustava temeljenog na novčanoj osnovi. Stoga, dinamiku i način implementacije reforme računovodstva javnog sektora države trebaju prilagoditi svojim „prioritetima, nacionalnim specifičnostima i mogućnostima“ (Vašiček i suradnici, 2016:137).

### **3. USPOREDBA TIJEKA REFOME I OBILJEŽJA RAČUNOVODSTVENIH SUSTAVA JAVNOG SEKTORA U HRVATSKOJ I CRNOJ GORI**

#### **3.1. Republika Hrvatska – pregled tijeka računovodstvene reforme**

Hrvatski državni računovodstveni sustav tijekom godina doživio je značajne razvojne promjene, prelazeći s novčane na modificiranu obračunsku osnovu, s krajnjim ciljem implementacije pune obračunske osnove. Proces reformi odvijali su se u nekoliko etapa (Broz Tominac i suradnici, 2015). U prvim godinama samostalnosti primjenjivali su se naslijeđeni propisi iz bivše države, a sustav se smatrao netransparentnim i neusporedivim na međunarodnoj razini. Proces osuvremenjivanja započeo je 1995. kada je donesen prvi cjeloviti Zakon o proračunu. U područje javnih financija uvedena je državna riznica, u područje financijskog izvještavanja novčana računovodstvena osnova, a klasifikacijski sustavi su znatnije usklađeni s međunarodnim standardima državne financijske statistike. Od 2002. započinje proces napuštanja novčane osnove i prijelaz na modificiranu osnovu. Viša razina međunarodne usporedivosti postignuta je dosljednijim uvođenjem međunarodnih financijskih klasifikacija. Danas je Zakon o proračunu iz 2021. temeljni akt kojim je reguliran sustav proračunskog računovodstva u Republici Hrvatskoj. Radi se o četvrtom po redu zakonu koji je donesen u dosadašnjim razvojnim procesima s ciljem jačanja institucionalnog okvira za upravljanje javnim financijama. Zakon tako člankom 132. (NN 144/21) uređuje da se „proračunsko računovodstvo temelji na nacionalnim računovodstvenim pravilima utvrđenima u Pravilniku o proračunskom računovodstvu i Računskom planu uvažavajući pritom osnovne postavke iz IPSAS-a“. Zakonom su također poboljšane odredbe vezano uz fiskalnu statistiku u skladu s odredbama Direktive Vijeća 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica (Ministarstvo financija, 2020). Uz navedeni Zakon i Pravilnik<sup>10</sup>, sustav državnog

<sup>10</sup> NN 124/14, 115/15, 87/16, 3/18, 126/19 i 108/20.

računovodstva dodatno je uređen nizom povezanih propisa. Nadalje, od 2022. uslijed sve većih zahtjeva vezano uz financijsko izvještavanje, posebice za potrebe statistike, u primjeni je novi informacijski sustav za prikupljanje i obradu financijskih izvještaja obveznika proračunskog računovodstva<sup>11</sup> kojim se uvodi viši stupanj automatizacije, a time i efikasnosti i transparentnosti u izvještavanju.

### **3.2. Crna Gora – pregled tijeka računovodstvene reforme**

Reforma u Crnoj Gori obilježena je donošenjem Strategije za prelazak javnog sektora na obračunsko računovodstvo. Ministarstvo financija (2015:7) u Strategiji ocjenjuje da „postojeći računovodstveni sustav samo djelomično zadovoljava zahtjeve za informacijama eksternih korisnika, prije svega međunarodnih financijskih institucija“, te je slijedom toga potrebno provesti reformu u cilju „usklađivanja s međunarodnim standardima, omogućavanja fiskalnog statističkog izvještavanja i jačanja upravljanja javnim sektorom“. Reforma je Strategijom usmjerena na tri glavna područja: obuku računovođa u javnom sektoru, donošenje zakona o računovodstvu javnog sektora i unapređenje računovodstvenog IT sustava za novu računovodstvenu metodologiju. Nastavno na Strategiju donesen je i Akcijski plan za njenu implementaciju te Program reforme upravljanja javnim financijama za razdoblje 2016-2020 koji kao jedan od glavnih prioriteta reforme postavlja prelazak na obračunsku osnovu. 2019. donesen je prvi Zakon o računovodstvu u javnom sektoru (Sl. list CG, 066/19) čime je uspostavljena pravna osnova računovodstva javnog sektora i temelj za prijelaz s novčanog na obračunsko računovodstvo. Zakon donosi niz novosti, među ostalim, po prvi puta se uvodi registar subjekata javnog sektora što bi trebalo olakšati primjenu Zakona i konsolidaciju financijskih izvještaja (CEF, 2020). Prvotni plan o stupanju Zakona na snagu početkom 2022. naknadnim izmjenama i dopunama je prolongiran na 2024. navodeći kao razlog složenost informatičkih promjena i potrebe za adekvatnom obukom osoblja (OECD, 2022). Stupanjem na snagu Zakona prestat će važiti određene odredbe Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti koji je predstavljao okosnicu pravnog okvira proračunskog sustava. U međuvremenu je donesen novi Program reforme upravljanja javnim financijama za razdoblje 2022-2026, u kojem se proširuje obuhvat reforme, a usvajanje obračunske osnove i dalje je jedan od glavnih prioriteta. Među ostalim ključnim dokumentima donesena je i Fiskalna strategija Crne Gore za razdoblje 2021.–2024. koja prijelaz na obračunsku osnovu smatra sredstvom za poboljšanje transparentnosti i kvalitete proračuna. Planirani prelazak na obračunsku osnovu bi u značajnoj mjeri trebao doprinijeti implementaciji standarda ESA 2010, dok najznačajniji izazov u tranziciji predstavlja nadogradnja računovodstvenog IT sistema (Program reforme, 2022). Budući pravci reforme upravljanja javnim financijama zasnivaju se na slabostima utvrđenim u prethodnom Programu reforme, provedenim analizama stanja, izvještajima EU o napretku kao i na zahtjevima postavljenim u postupku pregovaranja za članstvo u EU (Vlada Crne Gore, 2021).

---

<sup>11</sup> Aplikacija za financijsko izvještavanje u sustavu proračuna i Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika – RKPFI.

### 3.3. Usporedba osnovnih obilježja računovodstvenih sustava javnog sektora Hrvatske i Crne Gore

Obje zemlje su do početka devedesetih godina prošlog stoljeća imale zajednički zakonodavni okvir i praksu u svojim proračunskim sustavima. Od osamostaljenja svaka zemlja razvija vlastiti društveni, ekonomski, politički i pravni sustav. Među ostalim, Hrvatska je postala članica EU-a 2013., dok je Crna Gora kandidat od 2010. Procesi pristupanja Europskoj uniji predstavljaju značajan poticaj reformi upravljanja javnim financijama, a time i državnog računovodstva, budući da članstvo nosi niz zahtjeva koji se trebaju ispuniti, poglavito u pogledu pristupa korištenju EU sredstava, ali i u smislu potreba statistike fiskalnog izvještavanja kako propisuje Direktiva Vijeća 2011/85/EU. Znači, primarno se radi o eksternim poticajima za izmjene sustava usmjerenima na zadovoljenje informacijskih potreba vanjskih korisnika (IMF, EU i Eurostat) koji radi bolje usporedivosti i transparentnosti zahtijevaju podatke temeljene na obračunskoj osnovi kako bi se zemlje mogle ozbiljnije uključiti u međunarodne financijske tokove (Vašiček i suradnici, 2018).

Usporedba stanja računovodstva javnog sektora u obje zemlje (*tablica 2*) otkriva osnovne razlike računovodstvenih sustava.

U Hrvatskoj osnovu državnog računovodstva čini načelo modificirane obračunske osnove. Modifikacija se odnosi na prihode koji se priznaju na temelju novčanih primitaka, što znači da se prihodi prezentiraju u financijskim izvještajima razdoblja u kojem su postali mjerljivi i raspoloživi. Međutim, u području planiranja i izvršavanja državnog proračuna primjenjuje se modificirano novčano načelo<sup>12</sup>. Ovakva primjena različitih računovodstvenih osnova, modificirane obračunske u financijskim izvještajima i modificirane novčane u planiranju i izvještajima o izvršenju proračuna, stvara problem pri uspoređivanju informacija te može rezultirati nedostatkom razumijevanja i nedostatkom transparentnosti u izvještavanju (Vašiček i suradnici, 2016). Prema Državnom uredu za reviziju (2021:4), zbog primjene različitih osnova, „podaci u konsolidiranom financijskom izvještaju državnog proračuna nisu istovjetni podacima u izvještaju o izvršenju državnog proračuna“. Zakonom o proračunu propisano je sastavljanje polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna. Što se tiče računovodstvenih standarda, IPSAS-i se ne primjenjuju izravno, već se neka od njihovih rješenja primjenjuju neizravno kroz nacionalno zakonodavstvo. Prema istraživanju PwC-a (2020) razina „računovodstvene zrelosti“ (usklađenosti računovodstvenih pravila s IPSAS standardima) u Hrvatskoj iznosila je 66%, što je svrstava u kategoriju prosječne razine računovodstvene zrelosti.

S druge strane, Crna Gora primjenjuje načelo novčane osnove prema kojem se prihodi i rashodi evidentiraju u trenutku isplate ili naplate gotovine. Iako novi Zakon o računovodstvu u javnom sektoru propisuje primjenu obračunske osnove, te je kako navodi Program reforme (2022), u većoj mjeri usklađen s IPSAS-ima, njegova implementacija je odgođena. Prelasku na obračunsku osnovu, Program pridružuje tri povezana cilja: upravljanje (nefinancijskom) državnom imovinom i katastrom, izvještavanje o izvršenju proračuna te upravljanje i

<sup>12</sup> Uputom o primjeni modificiranog novčanog načela u postupku planiranja i izvršavanja državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika državnog proračuna obrazloženo je što to načelo podrazumijeva.

izvještavanje o korištenju EU fondova. Imovina bi se trebala evidentirati po obračunskoj osnovi, ali registar državne imovine, čiji je razvoj nužan za implementaciju obračunske osnove, još nije uspostavljen (OECD 2022, Program reforme 2022). U procesima budžetiranja također se primjenjuje novčana osnova. Izvještaji o izvršenju proračuna objavljuju se na mjesečnoj, kvartalnoj i godišnjoj osnovi, no izvještaji se prezentiraju samo prema ekonomskoj klasifikaciji, ne izvještavaju odvojeno po organizacijskim jedinicama, funkcijama ili programima, zbog čega je izravna usporedba s izvornim proračunom ograničena.

Tablica 2. Usporedba osnovnih karakteristika računovodstvenih sustava javnog sektora u Republici Hrvatskoj i Crnoj Gori. Izvor: obrada autora.

Kriterij/opis	Republika Hrvatska	Crna Gora
Osnova državnog računovodstva	Modificirana obračunska osnova	Novčana osnova
Osnovna obilježja računovodstvenog sustava-priznavanje prihoda, rashoda, imovine, obveza i izvora vlasništva	- Prihodi se priznaju po novčanoj osnovi. - Rashodi se priznaju po obračunskoj osnovi (uz propisane iznimke). - Procjena imovine, obveza i izvora vlasništva obavlja se po modificiranoj obračunskoj osnovi uz primjenu metode povijesnog troška.	- Prihodi i rashodi priznaju se uz primjenu novčane osnove. - Novim Zakonom propisana obračunska osnova u iskazivanju imovine i obveza i priznavanju prihoda i rashoda još uvijek se ne primjenjuje.
Financijski izvještaji	- Bilanca; - Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima; - Izvještaj o rashodima po funkcijskoj klasifikaciji; - Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza; - Izvještaj o obvezama; - Bilješke.	- Bilanca uspjeha - Bilanca stanja; - Izvještaj o promjenama neto imovine; - Izvještaj o novčanim tokovima; - Bilješke.
Osnova planiranja i izvršavanja proračuna	- Modificirana novčana osnova <sup>13</sup> - Modificirana obračunska osnova <sup>14</sup>	- Novčana osnova
Izvještavanje o izvršenju proračuna	- Polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna.	- Mjesečni, kvartalni i godišnji izvještaji o izvršenju proračuna.
Standardi izvještavanja	- Nacionalna računovodstvena pravila uvažavaju osnovne postavke IPSAS-a.	- Nacionalni standardi temeljeni na nacionalnom zakonodavstvu.
Predviđeni daljni tijek reforme	- Kretanje prema punom obračunskom načelu. Daljnje usklađivanje s IPSAS-ima ili usvajanje EPSAS-a.	- Daljnje reforme na uvođenju elemenata obračunske osnove. Nacionalni standardi koji koriste IPSAS kao referentnu točku.

#### 4. ZAKLJUČAK

Reforma računovodstva javnog sektora složen je i trajan proces koji zahtijeva snažnu potporu najviših službenika, odgovarajuću obuku i odgovarajuće informatičke sustave. Trend reformi ide prema usvajanju međunarodnih računovodstvenih standarda, usvajanju obračunske osnove te usklađivanju računovodstvenih osnova koje se koriste u financijskom i proračunskom

<sup>13</sup> Za državni proračun i financijske planove izvanproračunskih korisnika.

<sup>14</sup> U proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.



izvještavanju s fiskalnim statističkim izvještavanjem. Države članice EU-a obuhvaćene su zajedničkim institucionalnim okvirom u području javnih računovodstvenih sustava, dok zemlje kandidatkinje mogu usvojiti praksu EU-a kako bi lakše ispunile kriterije za članstvo. Međutim, implementacija obračunskog računovodstva u promatranim odabranim zemljama trenutno je niska, u financijskom izvještavanju praksa je raznolika, dok se proračunski procesi uglavnom temelje na novčanoj ili modificiranoj novčanoj osnovi. Kritike provedbe reformi uključuju neodgovarajuće analize troškova i koristi i uski fokus na implementaciju IPSAS-a bez razmatranja povezanosti s cjelovitim reformama. Hrvatska je trenutno više napredovala u prelasku na obračunsko računovodstvo u usporedbi s Crnom Gorom. Unatoč ambicioznim planovima, tranzicijski proces Crne Gore je stagnirao zbog izazova informacijskog sustava, iako su značajniji naponi uloženi u obuku računovodstvenog kadra. U konačnici, učinkovita provedba reformi ovisi o specifičnom kontekstu svake zemlje. Važno je promatrati prijelaz na obračunsko računovodstvo u širem kontekstu reformi upravljanja javnim financijama, budući da provedba može varirati ovisno o lokalnim okolnostima, polazištima, sposobnostima i motivaciji. Za uspješan prelazak na obračunsku osnovicu preduvjeti su odgovarajući resursi, obučeno osoblje i razvijen odgovarajući informacijski sustav.

## LITERATURA

1. Azhar, Z. i suradnici (2022). „Accrual Accounting at Different Levels of the Public Sector: A Systematic Literature Review“, *Australian Accounting Review*, vol. 32 (1), 36-62.
2. Biondi, Y. (2014). „Harmonising European Public Sector Accounting Standards (EPSAS): Issues and Perspectives for Europe’s Economy and Society“, *Accounting, Economics and Law*, vol. 4, no. 3, 165-178.
3. Broz Tominac, S. i suradnici (2015). Harmonizacija proračunskog računovodstva u Republici Hrvatskoj s međunarodnim računovodstvenim standardima za javni sektor. Zagreb: Tim4Pin d.o.o.
4. Budimir, V. (2017). Proračunsko računovodstvo. Požega: Veleučilište u Požegi.
5. CEF (2020). Perspektive primjene Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor i prelaska na obračunsko računovodstvo. Dostupno na: <https://www.cef-see.org/assets/files/6ArCX3LXeMe4Nja3UD1YUgXX-1591612125.pdf> (pristupljeno 6. 4. 2023.)
6. Cohen, S., Manes Rossi, F. i Brusca, I. (2022). „Public sector accounting harmonization in the European Union through the lens of the garbage can model“, *Financial Accountability & Management*, 1–22.
7. Direktiva Vijeća 2011/85/EU od 8. studenoga 2011. o zahtjevima za proračunske okvire država članica. Službeni list Europske unije, L 306/4.
8. European Commission (2013). Report from the Commission to the Council and the European parliament – Towards implementing harmonised public sector accounting standards in Member States: The suitability of IPSAS for the Member States.
9. European Commission (2019). Commission staff working document reporting on the progress as regards the European Public Sector Accounting Standards (EPSAS).

10. IFAC (2022). International Public Sector Accounting Standards - Glossary of defined terms. Dostupno na: [https://www.ifac.org/system/files/publications/files/C9-Glossary\\_0.pdf](https://www.ifac.org/system/files/publications/files/C9-Glossary_0.pdf) (pristupljeno 12. 2. 2023.).
11. IFAC/CIPFA (2021). International Public Sector Financial Accountability Index: 2021 Status Report. Dostupno na: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IFAC-CIPFA-International-Public-Sector-Accountability-Index.pdf> (pristupljeno 8. 2. 2023.).
12. Jovanović, T. (2015). Public Sector Accounting in Slovenia and Croatia. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, Vol. 15 No. 4, 791-814.
13. Ministarstvo financija Crne Gore (2015). Strategija za prelazak javnog sektora na obračunsko računovodstvo. Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download/28ecb9b5-3aa1-4f3e-958d-0fe26f75305d?version=1.0> (pristupljeno 6. 4. 2023.)
14. Ministarstvo financija RH (2020). Strateški plan Ministarstva financija 2020-2022. Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/proracun/stratesko/Strate%C5%A1ki%20plan%20Ministarstva%20financija%202020.%20-%202022..pdf> (pristupljeno 6. 4. 2023.)
15. OECD (2022). Public accounting reforms in the Western Balkans and European Neighbourhood - SIGMA Paper No.65 - Guidance for SIGMA Partners. Paris: OECD. Dostupno na: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/505f903e-en.pdf?expires=1675790002&id=id&accname=guest&checksum=33F5458F810E1D9D1656862B2786D8A3> (pristupljeno 8. 2. 2023.).
16. Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu, NN 124/14, 115/15, 87/16, 3/18, 126/19 i 108/20.
17. Program reforme upravljanja javnim financijama 2022 –2026 (2022). Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download/0c37736f-0645-4737-87c1-02b1fb39fd32?version=1.0> (6. 4. 2023.)
18. PwC on behalf of Eurostat (2014). Collection of information related to the potential impact, including costs, of implementing accrual accounting in the public sector. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/4261806/EPSAS-study-final-PwC-report.pdf> (pristupljeno 8. 2. 2023.).
19. PwC on behalf of Eurostat (2020). Updated accounting maturities of EU governments and EPSAS implementation cost. Dostupno na: <https://circabc.europa.eu/sd/a/4f698875-6355-4c15-88a2-0c79c67219dd/Updated%20accounting%20maturities%20and%20EPSAS%20implementation%20cost%20June%202020.pdf> (pristupljeno 8. 2. 2023.).
20. Schmidhuber, L., Hilgers, D. i Hofmann, S. (2020). International Public Sector Accounting Standards (IPSASs): A systematic literature review and future research agenda, *Financial Accountability & Management*, vol. 38 (1), 119-142.
21. Vašiček, V. i suradnici (2016). Računovodstvo, revizija i kontrola javnog sektora u odabranim državama jugoistočne Europe. Zagreb: Tim4Pin d.o.o.
22. Vašiček, V., Poljašević, J. i Letica, M. (2018). The Comparison of Public Sector Accounting between Croatia and Bosnia and Herzegovina. U: Karasavoglou, A., Goić, S., Polychronidou, P., Delias, P. (ur.) *Economy, Finance and Business in Southeastern and Central Europe*. Springer Proceedings in Business and Economics. 469-484.

23. Vlada Crne Gore (2021). Fiskalna strategija Crne Gore za period 2021 –2024. Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download/02f8c410-f87b-4004-96fa-a8eb7eb20b32?version=1.0> (pristupljeno 6. 4. 2023.)
24. Zakon o proračunu, NN 144/21.
25. Zakon o računovodstvu u javnom sektoru. Sl. list CG, 066/19 i 145/21.



POKROVITELJ KONFERENCIJE



REPUBLIKA HRVATSKA  
Ministarstvo pravosuđa i  
uprave

MEDIJSKI POKROVITELJ

**NOVI** Informator

ISBN 978-953-7734-49-7