

GRAĐANI, JAVNA UPRAVA I LOKALNA SAMOUPRAVA:
POVJERENJE, SURADNJA, POTPORA

BIBLIOTEKA
Priručnici za stručno usavršavanje
Knjiga 13.

Urednik Biblioteke:
Vedran Đulabić

Urednici Priručnika:
Ivan Koprić, Anamarija Musa, Teo Giljević

Recenzenti Priručnika:
Prof. dr. sc. Jasmina Osmanković, Sarajevo, Bosna i Hercegovina
Prof. dr. sc. Snežana Đorđević, Beograd, Srbija
Izv. prof. dr. sc. Boštjan Brezovnik, Maribor, Slovenija

Međunarodni urednički odbor:
Prof. dr. sc. Borče Davitkovski, Skopje, Makedonija
Doc. dr. sc. Teo Giljević, Zagreb, Hrvatska
Prof. dr. sc. Dragoljub Kavran, Beograd, Srbija
Prof. dr. sc. Ivan Koprić, Zagreb, Hrvatska
Prof. dr. sc. Stevan Lilić, Beograd, Srbija
Prof. dr. sc. Milan Marković, Podgorica, Crna Gora
Doc. dr. sc. Anamarija Musa, Zagreb, Hrvatska
Prof. dr. sc. Mirko Pejanović, Sarajevo, Bosna i Hercegovina
Izv. prof. dr. sc. Primož Pevcin, Ljubljana, Slovenija
Prof. dr. sc. Rajko Pirnat, Ljubljana, Slovenija
Prof. dr. sc. Slaven Ravlić, Zagreb, Hrvatska

Nakladnik:
Institut za javnu upravu
www.iju.hr

Za nakladnika:
Ivan Koprić

Otisnuto u veljači 2017.

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Nacionalne i sveučilišne
knjižnice u Zagrebu pod brojem 000955505.

ISBN 978-953-7935-06-1

Ivan Koprić, Anamarija Musa,
Teo Giljević (ur.)

GRAĐANI, JAVNA UPRAVA
I LOKALNA SAMOUPRAVA:
POVJERENJE, SURADNJA,
POTPORA

Institut za javnu upravu
Zagreb, 2017.



SKRAĆENI SADRŽAJ

<i>Autori</i>	XV
<i>Predgovor</i>	XVII
RADOVI	1
Ivan Koprić: DEMOKRACIJA, DECENTRALIZACIJA, POVJERENJE GRAĐANA I PONOS JAVNIH SLUŽBENIKA: STARI I NOVI KONCEPTI U RAZVOJU ODNOSA GRAĐANA I JAVNE UPRAVE	3
Anamarija Musa: INFORMACIJE ZA GRAĐANE: TRANSPARENTNOM I OTVORENOM JAVNOM UPRAVOM PREMA BOLJEM UPRAVLJANJU I POVJERENJU GRAĐANA	29
Igor Vidačak, Petra Đurman: SAVJETOVANJE S JAVNOŠĆU U DONOŠENJU PROPISA: KVALITETA JAVNOG ODLUČIVANJA I SUDJELOVANJE GRAĐANA	73
Marijana Grbeša: KOMUNICIRANJE IZVRŠNE VLASTI I JAVNE UPRAVE U MEDIJATIZIRANOM OKRUŽENJU: IZAZOVI I PRILIKE	105
Teo Giljević, Goranka Lalić Novak: UDRUGE KAO ELEMENT CIVILNOG DRUŠTVA: ADEKVATNOST POZITIVNOPRAVNE REGULACIJE U HRVATSKOJ I MEĐUNARODNI PRIMJERI AKTIVIZMA NA LOKALNOJ RAZINI	133
Boris Milošević: DECENTRALIZACIJA I POVJERENJE GRAĐANA: AKTUALNA PITANJA I PROBLEMI	153
Jasmina Džinić, Mihovil Škarica: ULOGA NEPOSREDNO BIRANIH NAČELNIKA I ŽUPANA U POBOLJŠANJU KVALITETE ODNOSA GRAĐANA I LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE	195
Josip Jambrač: PARTICIPACIJA KAO MEHANIZAM LOKALNOG RAZVOJA: STUDIJA SLUČAJA – GRAD VRBOVEC	229
Helena Masarić: SUDJELOVANJE U ODLUČIVANJU: PRIMJER DJEČJEG GRADSKOG VIJEĆA U GRADU OPATIJI	259

Goranka Lalić Novak, Tijana Vukojičić Tomić: INTEGRACIJA STRANACA I MANJINA U LOKALNU ZAJEDNICU KAO ZADATAK LOKALNE SAMOUPRAVE	273
Ivan Koprić, Polonca Kovač, Bosiljka Britvić Vetma: ZAŠTITA PRAVA GRAĐANA U ODNOSU S JAVNOM UPRAVOM: POVIJESNI RAZVOJ, SADAŠNJE STANJE I PERSPEKTIVE RAZVOJA U HRVATSKOJ I SLOVENIJI	295
Tereza Rogić Lugarić: POREZNA TIJELA I POREZNI OBVEZNICI: OD »POLICAJCA I LOPOVA« DO SURADNIKA	341
Josip Kregar, Gordana Marčetić: OTVORENA VLAST I ETIKA U JAVNOJ UPRAVI: KAKO POPRAVITI POVJERNJE GRAĐANA U VLAST	363
Nikola Popović, Anamarija Musa: JAVNE AGENCIJE: RAZVIJANJE POVJERENJA GRAĐANA I PRIVATNOG SEKTORA KAO PREDUVJET EFIKASNE REGULACIJE	389
Anka Kekez, Daniela Širinić: NEPOSREDNA IMPLEMENTACIJA JAVNIH POLITIKA U ZAJEDNICI: MODELI U PRAKSI HRVATSKE SOCIJALNE POLITIKE	413
Vedran Đulabić, Jasmina Džinić, Romea Manojlović: UTJECAJ INSTRUMENTA JAVNOG MENADŽMENTA NA ODNOS E GRAĐANA I UPRAVE	437
Anto Bajo, Marko Primorac, Dario Runtić: UPRAVLJANJE JAVNIM FINANCIJAMA, ODGOVORNOST I POVJERENJE GRAĐANA	461
Katarina Ott, Mihaela Bronić: LOKALNA SAMOUPRAVA I GRAĐANI: PRORAČUNSKA TRANSPARENTNOST LOKALNIH JEDINICA – STAVOVI ZAPOSLENIKA	477
Marko Ignjatović: IZAZOVI UPRAVLJANJA IMOVINOM LOKALNIH JEDINICA	503
Anamarija Musa, Neven Vrček, Marko Jurić: ELEKTRONIČKA UPRAVA KAO PERSPEKTIVA RAZVOJA DRUŠTVA I PRIVATNOG SEKTORA	525
Ivan Koprić: JEDINSTVENO UPRAVNO MJESTO (ONE-STOP-SHOP) U EUROPSKOM I HRVATSKOM JAVNOM UPRAVLJANJU	561

SADRŽAJ

<i>Autori</i>	XV
<i>Predgovor</i>	XVII
RADOVI	1
Ivan Koprić: DEMOKRACIJA, DECENTRALIZACIJA, POVJERENJE GRAĐANA I PONOS JAVNIH SLUŽBENIKA: STARI I NOVI KONCEPTI U RAZVOJU ODNOSA GRAĐANA I JAVNE UPRAVE	3
1. Uvod	4
2. Građani u odnosu prema upravi: od podanika do poduzetnika	8
3. Klasični koncepti u odnosima građana i uprave	11
4. Moderni koncepti u odnosima građana i uprave	19
5. Zaključak	23
Anamarija Musa: INFORMACIJE ZA GRAĐANE: TRANSPARENTNOM I OTVORENOM JAVNOM UPRAVOM PREMA BOLJEM UPRAVLJANJU I POVJERENJUGRAĐANA	29
1. Uvod	30
2. Transparentnost i otvorenost – valute dobrog upravljanja	33
2.1. Transparentnost – informacija kao temeljno pravo građana	34
2.2. Otvorenost – participacija građana za bolje odlučivanje	38
2.3. Zašto su uistinu važne transparentnost i otvorenost javne uprave?	41
3. Jača li transparentnost povjerenje u upravu i vlast?	44
3.1. Vjeruju li građani vlasti i upravi?	44
3.2. Koncept povjerenja	46
3.3. Povjerenje u upravu	49

3.4. Može li transparentnost ojačati povjerenje građana u upravu?	53
4. Izazovi transparentnosti: gdje su granice informiranju građana?	59
5. Rasprava i zaključak	64

Igor Vidačak, Petra Đurman: SAVJETOVANJE S JAVNOŠĆU U DONOŠENJU PROPISA: KVALITETA JAVNOG ODLUČIVANJA I SUDJELOVANJE GRAĐANA

1. Uvod	74
2. Standardi sudjelovanja javnosti u kreiranju javnih politika – međunarodni i europski trendovi	75
3. Razvoj i primjena normativnog okvira za sudjelovanje javnosti u oblikovanju javnih politika u Hrvatskoj	80
4. Koncept e-savjetovanja u svjetlu dosadašnjih istraživanja – koristi i izazovi	87
5. Središnji državni portal za e-savjetovanja – nova faza u razvoju standarda sudjelovanja javnosti u postupcima odlučivanja u Hrvatskoj	90
5.1. Djelotvornost i utjecaj sudjelovanja javnosti na primjeru internetskih savjetovanja s javnošću iz područja zaštite okoliša	92
5.2. Preporuke za unaprjeđenje prakse e-savjetovanja	97
6. Zaključak	98

Marijana Grbeša: KOMUNICIRANJE IZVRŠNE VLASTI I JAVNE UPRAVE U MEDIJATIZIRANOM OKRUŽENJU: IZAZOVI I PRILIKE

1. Uvod	106
2. Medijatzacija politike	107
3. Kako mediji izvještavaju o politici?	109
4. Komuniciranje tijela izvršne vlasti	115
5. Društvene mreže i javne kampanje: komunikacija bez filtera	119
5.1. Javne informacijske kampanje	119
5.2. Digitalni komunikacijski kanali	121
6. Zaključak	124

Teo Giljević, Goranka Lalić Novak: UDRUGE KAO ELEMENT CIVILNOG DRUŠTVA: ADEKVATNOST POZITIVNOPRAVNE REGULACIJE U HRVATSKOJ I MEĐUNARODNI PRIMJERI AKTIVIZMA NA LOKALNOJ RAZINI	133
1. Uvod	134
2. Civilno društvo kao instrument sudjelovanja građana na lokalnoj razini	135
3. Pojmovno određenje civilnog društva, udruge i odnos s lokalnom zajednicom	137
4. Djelovanje civilnog društva na lokalnoj razini – odabrani komparativni primjeri	139
4.1. Treći sektor u Engleskoj: prilagodba na ugovaranje i kompeticiju u socijalnoj skrbi	139
4.2. Suradnja organizacija civilnog društva i lokalnih vlasti u pružanju socijalnih usluga građanima – primjer socijalnih zadruga u Italiji	142
5. Pozitivnopravna regulacija udruga u Hrvatskoj	144
6. Zaključak	148
Boris Milošević: DECENTRALIZACIJA I POVJERENJE GRAĐANA: AKTUALNA PITANJA I PROBLEMI	153
1. Uvodno o decentralizaciji, demokraciji i povjerenju građana	154
2. Predstavnički model odlučivanja i lokalni izborni sustav u Republici Hrvatskoj	156
3. Lokalni referendum	160
3.1. Pravno uređenje i provedba lokalnog referenduma do ustavnih i zakonskih promjena 2000./1.	160
3.2. Pravno uređenje i provedba lokalnog referenduma od 2000./1. do 2013.	166
3.3. Pravno uređenje i provedba lokalnog referenduma od 2013.	174
4. Perspektiva lokalnog referenduma i povjerenje građana	187
Jasmina Džinić, Mihovil Škarica: ULOGA NEPOSREDNO BIRANIH NAČELNIKA I ŽUPANA U POBOLJŠANJU KVALITETE ODNOSA GRAĐANA I LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE	195
1. Uvod	196
2. Općenito o odnosu lokalne samouprave i građana	197

3. Utjecaj neposrednog izbora načelnika na odnos lokalne samouprave i građana	201
3.1. Neposredan izbor lokalnog izvršnog čelnika	201
3.1. Neposredno izabrani načelnik i građani	204
4. Institucija neposrednog izbora u hrvatskoj lokalnoj samoupravi	208
5. Istraživanje stavova lokalnih izvršnih čelnika u Hrvatskoj	212
6. Zaključak	222

Josip Jambrač: PARTICIPACIJA KAO MEHANIZAM LOKALNOG RAZVOJA: STUDIJA SLUČAJA – GRAD VRBOVEC 229

1. Uvod	230
2. Lokalna dimenzija razvoja	233
3. Institucionalni kapaciteti za razvoj	239
4. Participacija, partnerstvo, zajednica	245
5. Zaključak	252

Helena Masarić: SUDJELOVANJE U ODLUČIVANJU: PRIMJER DJEČJEG GRADSKOG VIJEĆA U GRADU OPATIJI 259

1. Uvodno o normativnom okviru	259
2. Dječje gradsko vijeće	262
2.1. Osnivanje i način rada	262
2.2. Aktivnosti i projekti	268
3. Zaključak	271

Goranka Lalić Novak, Tijana Vukojičić Tomić: INTEGRACIJA STRANACA I MANJINA U LOKALNU ZAJEDNICU KAO ZADATAK LOKALNE SAMOUPRAVE 273

1. Uvod	274
2. Dimenzije, razine i modeli integracije manjinu društvo	276
3. Značenje lokalne samouprave za integraciju manjina	281
4. Integracija stranaca i manjina u Hrvatskoj	282
4.1. Demografski sastav i manjine u Hrvatskoj	282
4.2. Politika integracije migranata	284
4.3. Politika integracije nacionalnih manjina	286
5. Zaključak	288

Ivan Koprić, Polonca Kovač, Bosiljka Britvić Vetma:	
ZAŠTITA PRAVA GRAĐANA U ODNOSU S JAVNOM	
UPRAVOM: POVIJESNI RAZVOJ, SADAŠNJE	
STANJE I PERSPEKTIVE RAZVOJA U HRVATSKOJ	
I SLOVENIJI	295
1. Uvod	296
2. Povijesni razvoj sustava pravne zaštite građana u odnosima s javnom upravom	297
3. Sadašnje stanje – usporedba razvoja pravne zaštite u Hrvatskoj i Sloveniji	304
3.1. Razvoj zaštite prava u Sloveniji: između demokratičnosti i učinkovitosti vlasti	304
3.1.1. Sustavni aspekti i opća ocjena sustava zaštite prava pojedinaca	304
3.1.2. Ključni mehanizmi i pravni temelji zaštite prava	307
3.2. Razvoj zaštite prava u Hrvatskoj: između tradicije i modernizacije	314
3.2.1. Hrvatska javna uprava i sustav pravne zaštite građana	314
3.2.2. Ključni elementi sustava pravne zaštite građana	318
3.1. Usporedba i rasprava	329
4. Zaključak	333
Tereza Rogić Lugarić: POREZNA TIJELA I POREZNI	
OBVEZNICI: OD »POLICAJCA I LOPOVA«	
DO SURADNIKA	341
1. Uvod	341
2. O modelu suradnje: (kratka) povijest i glavna obilježja	342
2.1. Osnovna obilježja	344
2.2. Usporedna iskustva	347
3. Hrvatska i model suradnje – olakšavajući i otežavajući čimbenici	353
3.1. Olakšavajući čimbenici	354
3.2. Otežavajući čimbenici	356
4. Umjesto zaključka	359

Josip Kregar, Gordana Marčetić: OTVORENA VLAST I ETIKA U JAVNOJ UPRAVI: KAKO POPRAVITI POVJERNJE GRAĐANA U VLAST	363
1. Uvod	363
2. Racionalni temelji dobre i otvorene vlasti	365
3. Promjene u odnosima građana i uprave	369
4. Regulacija odnosa građana i uprave	373
5. Hrvatska: Regulativne mjere za izgradnju etičke infrastrukture	376
5.1. Normativni aspekt	376
5.2. Institucionalno-organizacijski aspekt	380
6. Zaključak	384
Nikola Popović, Anamarija Musa: JAVNE AGENCIJE: RAZVIJANJE POVJERENJA GRAĐANA I PRIVATNOG SEKTORA KAO PREDUVJET EFIKASNE REGULACIJE	389
1. Uvod: promjene u javnoj upravi i povjerenje građana	390
2. Posebnosti agencija kao organizacijskog oblika: između neovisnosti i odgovornosti	392
3. Uloga regulacijskih agencija u društvu i gospodarstvu	396
4. Agencije i odnosi s korisnicima i dionicima – primjer odnosa regulatora elektroničkih komunikacija s reguliranim tržištem i korisnicima	398
4.1. Transparentnost i otvorenost regulacijskih agencija u Hrvatskoj	400
5. Rasprava i zaključak	407
Anka Kekez, Daniela Širinić: NEPOSREDNA IMPLEMENTACIJA JAVNIH POLITIKA U ZAJEDNICI: MODELI U PRAKSI HRVATSKE SOCIJALNE POLITIKE	413
1. Uvod	414
2. Reforme javne uprave i javne politike	415
3. Reformski trendovi u implementaciji javnih politika	420
4. Analiza utjecaja reformskih trendova na pružanje usluga socijalne skrbi u Hrvatskoj	423
5. Zaključak	433

Vedran Đulabić, Jasmina Džinić, Romea Manojlović:	
UTJECAJ INSTRUMENTA JAVNOG	
MENADŽMENTA NA ODNOS E GRAĐANA I UPRAVE	437
1. Uvod	438
2. Utjecaj sustava mjerenja i upravljanja učinkom na odnos građana i uprave	439
3. Vanjsko ugovaranje obavljanja javnih poslova (<i>outsourcing</i>) i drugi tržišni mehanizmi	444
4. Povelje javnih službi i njihov utjecaj na položaj građana	448
5. Zaključci i preporuke	453
Anto Bajo, Marko Primorac, Dario Runtić:	
UPRAVLJANJE JAVNIM FINANCIJAMA,	
ODGOVORNOST I POVJERENJE GRAĐANA	461
1. Uvod	462
2. Javni rashodi i financijska odgovornost – okvir	462
3. Javni rashodi i financijska odgovornost – primjena u svijetu	467
4. Javni rashodi i financijska odgovornost u Republici Hrvatskoj – glavne poruke	469
4.1. Prepoznati problemi	469
4.2. Čimbenici za poboljšanje učinkovitosti	472
4.3. Moguće daljnje mjere za poboljšanje upravljanja javnim financijama	473
4.4. Šira perspektiva upravljanja javnim financijama lokalnih samouprava	474
5. Zaključak	475
Katarina Ott, Mihaela Bronić: LOKALNA	
SAMOUPRAVA I GRAĐANI: PRORAČUNSKA	
TRANSPARENTNOST LOKALNIH JEDINICA –	
STAVOVI ZAPOSLENIKA	477
1. Uvod	478
2. Pregled literature	479
3. Proračunska transparentnost hrvatskih lokalnih jedinica	481
4. Anketa o stavovima zaposlenih u lokalnim jedinicama	483
5. Rezultati ankete i rasprava	487
6. Zaključak	495

Marko Ignjatović: IZAZOVI UPRAVLJANJA IMOVINOM LOKALNIH JEDINICA	503
1. Uvod	503
2. Pravni okvir za upravljanje imovinom	507
3. Otvorena pitanja bivših zemljišnih zajednica	509
4. Evidencija i upravljanje imovinom	511
5. Upravljanje imovinom	512
6. Registar nekretnina za upravljanje imovinom	515
7. Zaključak	520

Anamarija Muša, Neven Vrčec, Marko Jurić: ELEKTRONIČKA UPRAVA KAO PERSPEKTIVA RAZVOJA DRUŠTVA I PRIVATNOG SEKTORA	525
--	------------

1. Uvod	526
2. Pojam, razvoj, trendovi, aplikacije i implikacije e-uprave	527
2.1. Pojam i svrhe e-uprave	527
2.2. Područja primjene i izazovi e-uprave	532
3. E-uprava na lokalnoj razini: pametni gradovi kao budućnost lokalne samouprave	541
4. Pravni aspekti e-uprave: zaštita privatnosti i sigurnost	545
4.1. Rizici zaštite podataka povezani s uporabom IKT-a u e-upravi i pametnim gradovima	548
5. Zaključna razmatranja i preporuke za Hrvatsku	551

Ivan Koprić: JEDINSTVENO UPRAVNO MJESTO (ONE-STOP-SHOP) U EUROPSKOM I HRVATSKOM JAVNOM UPRAVLJANJU	561
---	------------

1. Jedinstveno upravno mjesto i integrirano javno upravljanje	562
2. Politika upravnog pojednostavljenja i <i>points of single contact</i>	564
3. Pretpostavke za djelotvorno funkcioniranje jedinstvenog upravnog mjesta	569

AUTORI

Izv. prof. dr. sc. Anto Bajo, Institut za javne financije, Zagreb

Doc. dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, Pravni fakultet
Sveučilišta u Splitu

Dr. sc. Mihaela Bronić, Institut za javne financije, Zagreb

Doc. dr. sc. Vedran Đulabić, Pravni fakultet Sveučilišta u
Zagrebu

Petra Đurman, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Doc. dr. sc. Jasmina Džinić, Pravni fakultet Sveučilišta u
Zagrebu

Doc. dr. sc. Teo Giljević, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Doc. dr. sc. Marijana Grbeša, Fakultet političkih znanosti
Sveučilišta u Zagrebu

Marko Ignjatović, Libusoft Cicom d.o.o.

Josip Jambrač, Vrbovec

Doc. dr. sc. Marko Jurić, Pravni fakultet Sveučilišta u
Zagrebu

Prof. dr. sc. Ivan Koprić, Pravni fakultet Sveučilišta u
Zagrebu

Anka Kekez, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u
Zagrebu

Izv. prof. dr. sc. Polonca Kovač, Fakultet za upravu
Sveučilišta u Ljubljani, Slovenija

Prof. dr. sc. Josip Kregar, Pravni fakultet Sveučilišta u
Zagrebu

Doc. dr. sc. Goranka Lalić Novak, Pravni fakultet
Sveučilišta u Zagrebu

Doc. dr. sc. Romea Manojlović, Pravni fakultet Sveučilišta
u Zagrebu

Prof. dr. sc. Gordana Marčetić, Pravni fakultet Sveučilišta
u Zagrebu

Helena Masarić, Grad Opatija

Boris Milošević, zastupnik u Hrvatskom saboru

Doc. dr. sc. Anamarija Musa, Povjerenica za informiranje
Republike Hrvatske / Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Prof. dr. sc. Katarina Ott, Institut za javne financije, Zagreb

Doc. dr. sc. Nikola Popović, Hrvatska regulatorna agencija
za mrežne djelatnosti (HAKOM)

Doc. dr. sc. Marko Primorac, Ekonomski fakultet
Sveučilišta u Zagrebu

Izv. prof. dr. sc. Tereza Rogić Lugarić, Pravni fakultet
Sveučilišta u Zagrebu

Dario Runtić, Udruga gradova Republike Hrvatske

Dr. sc. Daniela Širinić, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta
u Zagrebu

Doc. dr. sc. Mihovil Škarica, državni tajnik u Ministarstvu
uprave Republike Hrvatske / Pravni fakultet Sveučilišta u
Zagrebu

Dr. sc. Igor Vidačak, Zagreb

Prof. dr. sc. Neven Vrček, Fakultet organizacije i informatike
Sveučilišta u Zagrebu

Dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić, Pravni fakultet Sveučilišta u
Zagrebu

PREDGOVOR

Institut za javnu upravu organizirao je 16. veljače 2017. u Zagrebu svoj tradicionalni godišnji znanstveno-stručni skup tematizirajući odnose građana i javne uprave. Naslov skupa, *Građani, javna uprava, lokalna samouprava: jesu li mogući povjerenje, suradnja i potpora*, odražava našu zabrinutost udaljavanjem građana, s jedne strane, i tijela javne uprave, lokalne i regionalne samouprave, s druge strane, te uvjerenje da je potrebno snažno nastojati oko njihova ponovnog približavanja.

Usprkos mnoštvu mjera poduzetih posljednjih godina kojima se nastoji utjecati na pojedine aspekte toga općeg pitanja, dojam je da je jačanje povjerenja građana u javne institucije jedan od ključnih zadataka vremena koje je pred nama. Bez povjerenja nema toliko potrebnog legitimiteta, suradnje i potpore koja je potrebna za što bržu prilagodbu javne uprave te lokalne i regionalne samouprave ubrzanim društvenim, tehnološkim, gospodarskim, socijalnim, ekološkim, međunarodnim, europskim i drugim promjenama.

Izazovi su sve veći, zapravo dramatični. Sve je opravdanije govoriti o problemima, pa i o teškim, gotovo nerješivim problemima (*wicked problems*). Svjetska literatura o javnoj upravi već je dugo usredotočena na te probleme i pokušaje njihova rješavanja. Kao urednici ovog skupa smatrali smo da ih je i kod nas potrebno staviti na dnevni red znanstvene i stručne rasprave, i to ne pojedinačno i izolirano, nego na obuhvatan i sustavan način.

Zato smo se odlučili na kompozitni pristup strukturiranju ovoga znanstveno-stručnog skupa i mobilizaciju ne samo temeljne, upravne struke, nego i niza drugih, koje su pozvane zajedničkim snagama tražiti nove pristupe i rješenja proble-

ma koji snažno opterećuju naše zajednice. Tridesetak autora prihvatilo se tog zadatka i napisalo 21 rad za ovu knjigu te izložilo svoje poglede na aktualna pitanja odnosa građana i uprave na znanstveno-stručnom skupu Instituta za javnu upravu 2017.

Radovi se odnose na: a) demokratsku, otvorenu i transparentnu upravu u stalnoj prilagodbi s društvom uz pomoć medija, udruga i drugih važnih kanala *građanskog utjecaja*, b) decentralizaciju i modernu, tolerantnu, uključivu i participativnu *lokalnu samoupravu i demokraciju*, c) bolju *pravnu zaštitu građana* u odnosima s tijelima javne vlasti, d) predvidljiviju, ekonomičniju, odgovorniju i etičniju *javnu upravu* te e) racionalnije, efikasnije, modernije, na građane orijentirano *pružanje kvalitetnih javnih usluga*.

Kroz strukturiranje ovoga znanstveno-stručnog skupa nastojali smo analizirati stanje i okrenuti pogled prema budućnosti. Temeljem analize postojećih uvjeta i stanja već sada treba pokušati predvidjeti zbivanja u narednim desetljećima. Svako zaostajanje u suočavanju s novim uvjetima i izazovima može djelovati disruptivno na osjetljivo socijalno tkivo i pogubno na uvjete života svih nas. U tom smislu radovi u ovoj knjizi nisu nikakvi definitivni zaključci ni hermetički zatvoreni i od stvarnosti odvojeni teorijski konstrukti, nego osnova za razmišljanje, daljnju društvenu raspravu i javno djelovanje.

U radovima se predlažu određena pitanja za razmišljanje upravnim ekspertima i praktičarima koji će u svakodnevnom radu i zalaganju i dalje razvijati hrvatsku javnu upravu u širem sklopu europskog upravnog prostora. Ta dimenzija višerazinske vladavine u kojoj sada djeluju postala je nezaobilazna činjenica i orijentir gotovo svakog upravnog posla, što će se zasigurno još i intenzivirati. Premda u knjizi participiraju i praktičari, a analizirani su i neki primjeri dobre prakse, potpuno smo svjesni da pravi rad na »prevođenju« konceptata i ideja ostaje zadatak kreativnih, inovativnih upravnih praktičara. Mnogo ovisi o njima.

Daljnji razvoj i unaprjeđenje hrvatske javne uprave uvelike međutim ovisi i o nastojanju političkih aktera na svim razina-

ma, od lokalne i regionalne, preko nacionalne do europske. Koliko oni budu davali ton i usmjerenje, toliko će biti prostora za modernizaciju. Njihovo iskreno opredjeljenje surađivati sa znanošću i strukom, razmjenjivati argumente i poslušati savjete utemeljene na znanstvenim i stručnim analizama i dokazima ne može se ničim zamijeniti.

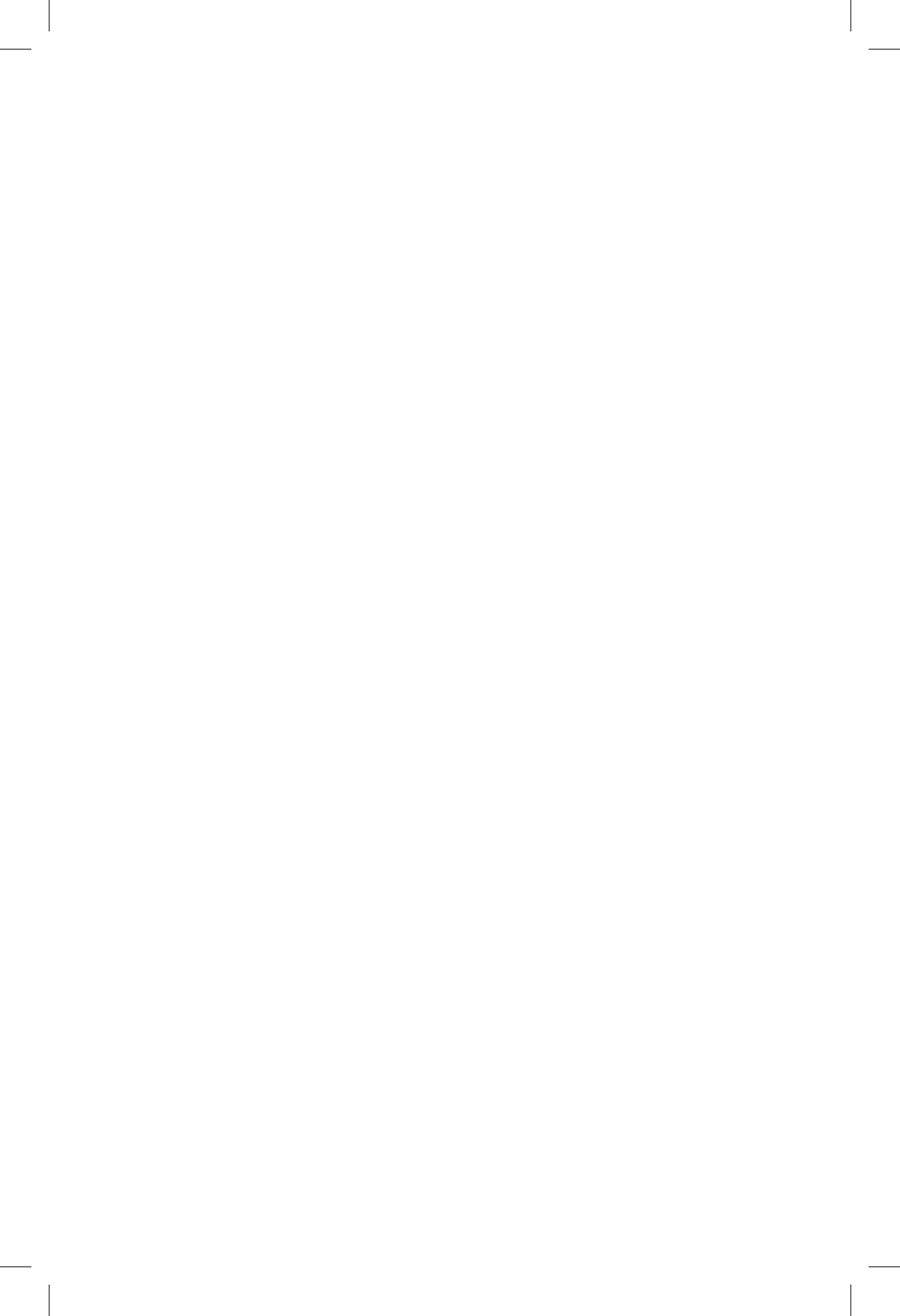
U sličnim prigodama nerijetko se zaboravi na one koji će u neke od spomenutih uloga tek doći, bilo kao upravni praktičari, stručnjaci, znanstvenici ili političari. Riječ je o mladima, napose o studentima studija javne uprave i srodnih struka, od politološke i pravne do ekonomske i financijske. Mnoge su ideje u ovom zborniku radova iznesene radi njih, jer će se tim zbornikom dio njih koristiti kao nastavnim materijalom. Nadamo se da će upravo te nove generacije lakše i brže prihvatiti mnoge moderne upravne koncepte i ideje.

Na kraju želimo zahvaliti svima koji su sudjelovali u nastajanju ove knjige, autorima, recenzentima, članovima međunarodnog uredničkog odbora i svima ostalima. Njihov vrijedni doprinos posebno cijenimo.

Urednici



RADOVI



Ivan Koprić*

**DEMOKRACIJA, DECENTRALIZACIJA,
POVJERENJE GRAĐANA I PONOS
JAVNIH SLUŽBENIKA: STARI I NOVI
KONCEPTI U RAZVOJU ODNOSA
GRAĐANA I JAVNE UPRAVE**

Izvorni znanstveni rad

UDK 35.072.7.01

35.072.1:321.7

35.071.6:321.7

Analizira se razvoj odnosa građana i uprave od vremena nastanka moderne uprave do danas, kao refleks društvenog, gospodarskog i političkog razvoja, i to šest glavnih uloga građana u odnosu prema javnoj upravi: podanik, izvor i nadzornik vlasti, suradnik, korisnik, potrošač i poduzetnik. Nadalje, u tom razvoju razlikuju se stari i novi koncepti. Klasični su koncepti pokušavali odnos građana i uprave razriješiti na sustavnoj razini, uvođenjem sustavnih, organizacijskih, institucionalnih i pravnih rješenja koja djeluju na neosobnoj razini. Razvijali su se na političkom i pravnom području, traženjem prikladnih političko-upravnih i pravno-institucionalnih rješenja. Posebno se analizira značenje koncepata demokracije i decentralizacije. Moderni koncepti u odnosu građana i uprave temelje se na općoj humanizaciji, individualizaciji i osobnom odnosima građana te nositelja vlasti i profesionalnih javnih službenika. U pozadini modernih koncepata su oblici mrežne i horizontalne vladavine. Posebno se analiziraju koncepti povjerenja građana te ponosa javnih službenika i upravljača.

Ključne riječi: javna uprava, građani, politički legitimitet, demokracija, decentralizacija, povjerenje građana, ponos službenika

* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor u trajnom zvanju i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu; predsjednik Instituta za javnu upravu iz Zagreba, e-mail: ivan.kopric@pravo.hr

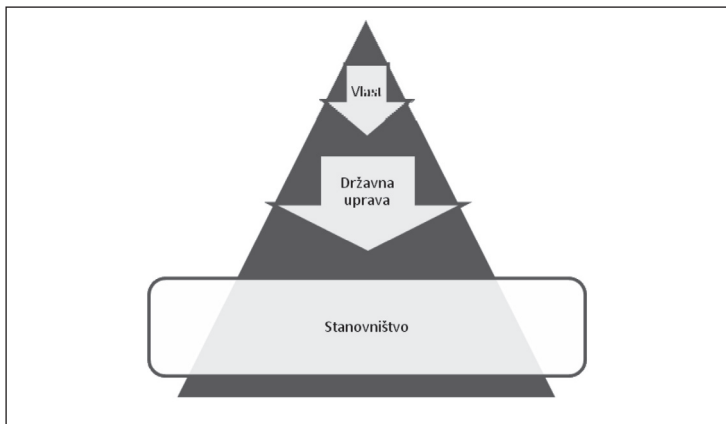
1. Uvod

U nekoliko posljednjih stoljeća društvo i država temeljito su se promijenili. U doba stvaranja moderne (profesionalne) uprave društva su bila piramidalno stratificirana, a političko se uređenje oslanjalo na monarhijski model. Tadašnje su se monarhije razvijale prema apsolutističkoj fazi, s vrlo snažnom pozicijom nasljednog vladara (apsolutističke monarhije). Monarh je mogao monopolizirati političku moć samo temeljem stvaranja velike, dobro organizirane, profesionalne državne uprave čiji su resursi bili s jedne strane gruba i nad svima nadmoćna sila, a s druge znanje o načinima upravljanja državom. Na donjem polu društvene ljestvice bile su različite manje-više obespravljene društvene skupine, poput ovisnih seljaka, malih obrtnika i trgovaca, i drugih.

Monarh je imao monopol postavljanja državnih i društvenih ciljeva te je zapovijedao organizacijama upravnih profesionalaca koje su koncentrirale silu i znanje. Upravni profesionalci imali su elitni društveni položaj. Svi ostali stanovnici bili su bez političkih i drugih prava spram vlasti i državne uprave, a raspolagali su znanjima koja nisu mogla konkurirati profesionalnim državnim upravljačima. Sva najbolja tehnička sredstva bila su u rukama države, a proizvodnih, socijalnih i civilnih organizacija u današnjem smislu nije uopće bilo. Organizacija kao poseban tip kooperativne strukture među članovima koji zajedno rade postojala je samo u državnoj upravi. U takvim uvjetima postojao je potpuno vertikalni, hijerarhijski odnos u društvu u kojem je na vrhu bio monarh. Ispod njega bila je državna uprava, dok su svi ostali bili u širokoj bazi obespravljenih stanovnika (slika 1).

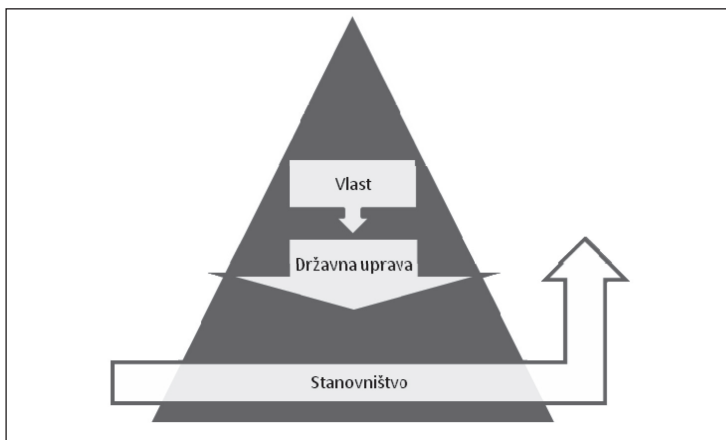
Iz takvih su se početnih uvjeta počele razvijati različite političke i pravne institucije koje su ograničavale vlast i državnu upravu. Demokratizacija s prelaskom na politički izabranu, demokratsku vlast bila je jedan od najvećih prevrata, koji se dogodio neposredno nakon građansko-demokratskih revolucija. No, nju je omogućila sve veća moć građanske klase temeljem skoka u produktivnosti rada tijekom industrijske revolu-

Slika 1. Društvo i država prije građansko-demokratskih revolucija



cije kao i s njom povezani nastanak hijerarhijskih organizacija posvuda u društvu, najprije u gospodarskoj, a zatim i u drugim sferama (slika 2).

Slika 2. Odnos vlasti, uprave i građana u demokratskim društvima

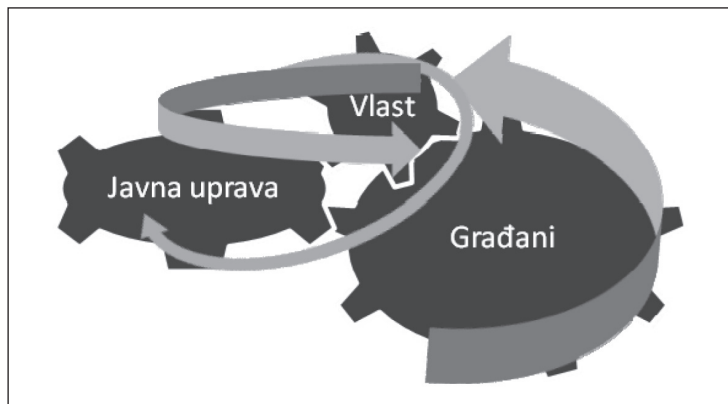


Novoizborena pozicija ojačale građanske klase odmah se učvršćivala novim pravnim pravilima, načelima i institutima, kao i političkim inovacijama, od regularnih političkih izbora,

političkih stranaka, diobe vlasti i političke odgovornosti izabranih dužnosnika sve do decentralizacije, lokalne samouprave i demokracije u užim, lokalnim zajednicama. Demokratizacija i decentralizacija smatrale su se ponajvažnijim inovacijama toga doba s ogromnim pozitivnim učinkom na poziciju svakog pojedinca, svakog građanina.

U suvremeno doba slika društva i političkog sustava sasvim je drugačija, jer su se okolnosti stubokom promijenile. Današnji standardi demokratskog društva obuhvaćaju puno širu listu zahtjeva i očekivanja osim početne demokratizacije, prava glasa i priznavanja autonomije lokalnim političkim zajednicama. Među ostalim, u suvremeno doba nastoji se osigurati da ciljeve svake političke zajednice, nacionalne, regionalne ili lokalne, pa i nadnacionalne, određuju sami građani, da oni stavljaju pitanja na dnevni red procesa donošenja odluka (*agenda setting*), da suoblikuju proračune, mogu mijenjati ustavne norme, zakonske tekstove, strategije i *policy* dokumente itd. Više se ni tradicionalni oblici participacije poput referenduma ili zborova ne uzimaju kao dovoljni, a mnogi novi oblici sudjelovanja temelje se na potpuno novim mogućnostima digitalne tehnologije (slika 3; Džinić et al., 2016).

Slika 3. Odnosi vlasti, javne uprave i građana u suvremeno doba



U pravnom smislu, pored nekad klasičnih oblika inzistiranja na zakonitosti i pravnoj odgovornosti uprave za štetu, upravnog postupka s pravom žalbe protiv upravnih akata te upravnog spora, razvijaju se novi i sve obuhvatniji pravni instituti kao što su zaštita od pružatelja javnih službi te od neupravnih akata i radnji, prigovor i pravo dobiti odgovor na svaku predstavku i inicijativu, itd. Uz tradicionalne institute vezane uz vertikalni odnos uprave i građana pojavljuju se novi, koji stavljaju građane u ravnopravniji položaj, kao što su razni tipovi upravnih ugovora koji zamjenjuju autoritativno i jednostrano odlučivanje uprave, edukacija i informiranje od strane uprave umjesto kažnjavanja s pozivom na načelo *ignorantia iuris nocet*, mogućnost dogovora o rješenju odnosa države i građana kroz tzv. alternativne metode rješavanja sporova, podrška, pomoć i poticaj građanima, za zaštitu prava građana pojavljuje se niz novih prava, načela i institucija (Koprić et al., 2017) itd.

Javna uprava više nema ni informacijski monopol, ni monopol znanja i profesionalizma, ni monopol organizacije, ni monopol raspolaganja tehnikom i tehnologijom. Upravo suprotno, danas država posjeduje i nadzire tek manji dio informacija i znanja, profesionalizam i rad u raznovrsnim organizacijama odavno su doveli do toga da upravne organizacije pokrivaju tek mali segment organizacijskog života, a da tehniku i tehnologiju rada nadziru i razvijaju privatni subjekti, dok državi uglavnom preostaje da taj ogromni i sve brži tehničko-tehnološki napredak slijedi i da mu se pokušava prilagoditi.

Po svim tim dimenzijama država je izgubila mogućnost voditi društvo na tradicionalan način, odozgo prema dolje, a društvo više nije piramidalno organizirano, nego više nalikuje prirodnom reljefu – velike horizontalne površine s različitim vrhovima od kojih je država možda još samo jedan, ali ne ni najviši ni najvredniji. Premda je odnos vlast – uprava – građani ostao u formi trokuta, taj se trokut umjesto vertikalno smješta položen.

Takav društveni, gospodarski i politički razvoj odrazio se među ostalima i na razvoj uloga u kojima se građani nalaze u odnosu prema upravi (Koprić, 2006; 2009; Villeneuve, 2009/2010).

2. Građani u odnosu prema upravi: od podanika do poduzetnika

Tijekom upravnog razvoja građani su u odnosu prema upravi bili najprije u *ulozi podanika* u odnosu prema apsolutističkoj vlasti monarha i njegove profesionalne uprave. U tadašnjim resorima obrane, unutarnjih i vanjskih poslova, državnih financija i pravosuđa bila je koncentrirana premoćna društvena sila koja je bila kadra slomiti svaki otpor. Prema takvoj upravi svi ostali su podčinjeni. Premda se i danas nerijetko nađu u ulozi podanika, sve je manje prihvaćaju, bar u onim formama kako se ona prije pojavljivala, a ta je uloga vrlo detaljno regulirana nacionalnim i međunarodnim pravnim dokumentima koji osiguravaju zaštitu prava svakog čovjeka i građanina. Klasični slučajevi su danak u krvi, zatvaranje u ubožnice ili pak karantene, služenje vojnog roka, legitimiranje od strane policajca ili plaćanje kazni policiji ili inspekcijama, rušenje bespravno sagrađenih objekata, plaćanje razrezanog poreza itd.

Još neke uloge shvaćaju se u suvremeno doba kao klasične, premda nisu nastale u isto vrijeme. Građanin je *izvor vlasti i politički nadzornik vlasti*, u političkom smislu, u sklopu sustava liberalne demokracije. Te su uloge neposredni odraz poretka utemeljenog na političkim izborima u kojima pravo glasa i pravo kandidiranja imaju svi građani. Oni ujedno, nakon izbora, imaju mogućnost politički nadzirati izabrane nositelje vlasti te ih u određenim slučajevima i pod unaprijed reguliranim uvjetima pozvati na političku odgovornost. Politička odgovornost izabranih predstavnika je posredna i može se, formalno gledajući, u zemljama predstavničke demokracije realizirati u novom krugu političkih izbora. Tako se politička odgovornost ponajprije odnosi na dužnosnike izvršne vlasti, nacionalne i lokalne, koji obično odgovaraju tijelima sastavljenima od predstavnika građana (parlamenti, skupštine, vijeća), a ponekad, naročito na lokalnoj razini, ako su direktno izabrani, i samim građanima (npr. opoziv načelnika).

U nekim razvijenim demokratskim zemljama već u prvoj polovini 19. stoljeća, a drugdje kasnije, počinje se radi partici-

pacije afirmirati lokalna demokracija kroz različite institucije i kanale utjecaja na tijela lokalnih vlasti. Time, ali i kroz neke druge oblike, građani postaju *suradnici uprave*. U suvremeno se doba opet široko raspravlja o toj ulozi, ali kroz mnoge nove oblike i na novim temeljima. Pravo na pristup informacijama javnog sektora jedan je od modernih instrumenata koji trebaju stvoriti temelje za suradnju građana i javnog sektora – ako nemaju informacija, neće moći razumjeti koji su problemi važni za zajednicu niti djelotvorno sudjelovati u oblikovanju javnih politika, tj. neće moći surađivati i kroz suradnju suodređivati ishode javnih politika i mjera. Javne rasprave, zborovi i drugi oblici olakšavanja u davanju mišljenja (korištenjem mogućnosti interneta), uključivanje u odbore predstavničkih i drugih tijela vlasti na svim teritorijalnim razinama, medijski nastupi predstavnika korisnika, profesionalaca, stručnjaka i običnih ljudi, svi idu u istom smjeru.

Nakon početka razvoja javnih službi, kao djelatnosti koje je organizirala i obavljala država u interesu zajednice a u korist pojedinih građana, razvila se nova uloga, *korisnika javnih službi*. Javne se službe razvijaju od druge polovine 19. stoljeća nadalje, s najvećom proliferacijom i značenjem u razdoblju od kraja II. svjetskog rata do sredine 1970-ih. To se doba obično naziva zlatnim dobom socijalne države, pa i dobom najvećeg razvoja lokalne socijalne države. No, građani i dalje, usprkos krizi socijalne države, očekuju dobre javne službe, čiji su korisnici, usprkos svim raspravama o skupoći sustava obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi, kulture i sličnih. I dalje žele kvalitetnu meteorološku prognozu, istinite i lako dostupne katastarske informacije te pouzdanu državnu statistiku. Kako je lijepo pokazala financijska kriza i slom velikih svjetskih banaka i drugih poduzeća krajem 2000-ih, građani su suglasni i s financijskom pomoći države posrnutim privatnim bankama i drugim firmama, usprkos tome što ta pomoć relativno najviše tereti najsiromašnije građane, a korisnici su veliki kapitalistički »poduzetnici«.

Kontramjera snažnoj socijalnoj državi je privatizacija u pojedinim javnim službama. I sami građani sve više prihvaćaju

činjenicu da neke usluge, koje su prije kad su bile u državnom aranžmanu bile jeftinije, ipak imaju svoju realnu tržišnu cijenu. Malo tko ne uviđa nužnost naplate realne, pune cijene telekomunikacijskih usluga, usluga javnog prijevoza ili opskrbe energentima. Građani su tu od korisnika koji ne plaćaju ništa ili plaćaju tek participaciju, tj. cijenu sniženu za iznos potpora koje su pružatelji dobili iz javnih (državnih ili lokalnih) proračuna, postali *konzumenti, potrošači*. Svi plaćaju punu cijenu koja je rezultat stanja na sektorskim (telekomunikacijskom i drugim) tržištima. Budući da je riječ o uslugama koje su od općeg značenja za čitave zajednice, sektorska tržišta djeluju u okvirima koje reguliraju i nadziru nezavisni regulatori. Ti isti regulatori vode računa i o zaštiti potrošača, rješavaju sporove potrošača i pružatelja usluga, nastoje harmonizirati uvjete u širem sklopu Europske unije i sl.

Uloga građanin kao *poduzetnika* koji se svojom privatnom inicijativom uključuje u pružanje javnih službi i javnih usluga ili radi za javni sektor razvija se gotovo paralelno s ulogom konzumenta, zbog shvaćanja o ekonomskoj ulozi i ekonomskim učincima javne uprave u nekoliko posljednjih desetljeća. Neoliberalno stajalište o temeljnoj ulozi pojedinca u društvu i važnosti njegova ekonomskog poduzimanja nalazi odraz u ideji da država i javna uprava moraju otvoriti mogućnosti privatnicima da kao poduzetnici što više sudjeluju u njezinu funkcioniranju.

Privatnici mogu obavljati niz pomoćnih i tehničkih poslova, poput računovodstva i knjigovodstva, pružanja usluga službenog prijevoza javnih dužnosnika, čuvanja zgrada, informatičke podrške i slično. Oni mogu pružati i usluge od općeg interesa, ne samo u mrežnim industrijama kao što su telekomunikacije ili javni prijevoz nego i u društvenim, kulturnim i sličnim sektorima (privatni dječji vrtići, škole, muzeji i sl.). Privatnici mogu biti zainteresirani za prodaju robe državi, lokalnim jedinicama i javnim ustanovama, od uredskog i informatičkog materijala do razne druge opreme. Mogu biti zainteresirani za izgradnju i iznajmljivanje zgrada, za izradu prostornih planova, strategija razvoja, zastupanje u sudskim sporovima i slično.

Za unaprijeđenje poduzetničke uloge građana pogodni su takvi instituti kao povjeravanje vanjskim izvođačima (*outsourcing*), javno-privatno partnerstvo, javna nabava i slični.

Da bi se građane upoznalo i upozorilo na mogućnosti razvoja ekonomske aktivnosti u vezi s javnom upravom, potrebno je djelovanje javne uprave učiniti javnim, otvorenim i transparentnim. Informacije o potrebama javne uprave, njezinim djelatnostima i konkretnom djelovanju moraju se ažurno objavljivati, čemu u suvremeno doba dobro služe internetske stranice, društvene mreže i slični komunikacijski kanali. Otvoreni podaci i ponovna uporaba podataka javnog sektora od privatnih subjekata među novijim je metodama jačanja uloge građana-poduzetnika.

3. Klasični koncepti u odnosima građana i uprave

Klasični koncepti pokušavali su odnos građana i njima premoćne državne i javne uprave razriješiti na sustavnoj razini, uvođenjem određenih sustavnih, organizacijskih, institucionalnih i pravnih rješenja koja djeluju na neosobnoj razini. Razvijali su se ponajprije na političkom i pravnom području, tražeći adekvatna političko-upravna i pravno-institucionalna rješenja.

U odnosu građana i javnih službenika inzistira se na neosobnosti primjene pravnih pravila te izolaciji službenika od građana da bi se onemogućila nejednakost u primjeni tih pravila, bez obzira na čemu bi se ta nejednakost mogla temeljiti (korupcija, sviđanje, rodbinsko-nepotistički odnosi i sl.). U političkom se području nastojalo građane ojačati demokratizacijom političkog sustava, ponajprije uvođenjem demokratskog izbora nositelja vlasti, diobom vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku te decentralizacijom, tj. raspršivanjem vlasti širom državnog teritorija. U pravnom se području razvio niz pravnih načela i institucija usmjerenih pravnoj zaštiti građana od uprave, od načela zakonitosti i pravne odgovornosti uprave do prava na žalbu i sudsku zaštitu od upravnih akata.

U pozadini svih tih koncepata i rješenja ipak je tradicionalni oblik hijerarhijske vladavine i piramidalnog društva, samo što se traže rješenja koja će ublažiti težinu problema društvene stratifikacije i *top-down* vršenja vlasti uz pomoć državne uprave, ojačati politički legitimitet te zaštititi prava građana i tako pridonijeti društvenoj stabilnosti.

Dva su koncepta iz ove skupine do danas ostala intrigantna, izazivajući nemalu pažnju i u suvremeno doba: demokracija i decentralizacija.

Demokracija. Temeljna karakteristika demokratske vlasti je demokratski politički legitimitet. On postoji ako značajna većina članova neke političke zajednice smatra da je vlast opravdana, a najčešće postoji ako je ta vlast izabrana od građana na prethodno pravno propisan i od većine političkih aktera prihvaćen način te ako čitav političko-upravni sustav djeluje u javnom interesu.

Dahl (1998) u svojem konceptu poliarhije kombinira elemente liberalnog i participativnog političkog sustava. Almond i Verba (2000: 351 etc.) kao jedan od temeljnih mehanizama demokracije vide ravnotežu između efikasne moći vladanja i odgovornosti prema građanima. March i Olsen (1995: 2–3) smatraju da je za demokraciju karakteristično postojanje osobnih sloboda i individualne odgovornosti, ideja narodne suverenosti i političke jednakosti, vjera u ulogu pojedinačne i kolektivne ljudske prosudbe u ljudskim poslovima te naglasak na proceduralnu pouzdanost i stabilnost, na vladavinu prava i regulaciju arbitrarne vlasti. Oni se zalažu za demokratsku vladavinu u kojoj ključno mjesto ima »demokratski građanin« koji treba »prihvatiti odgovornost za korištenje praksi, pravila, formi, kapaciteta, struktura, procedura, računa i identiteta koji tvore demokratski politički život« (March i Olsen, 1995: 252).

Ako se promatra jedan od ključnih elemenata demokratskog sustava, a to su politički izbori, u suvremeno se doba ne smatra da su bilo kakvi politički izbori nositelja političke vlasti dovoljni. Demokratski su samo oni izbori koji udovoljavaju određenim standardima. Moraju postojati: (1) sloboda izbornog nadmetanja (mogućnost izražavanja različitih političkih koncepcija, mogućnost formiranja i slobodnog djelovanja po-

litičkih stranaka, uz određene krajnje iznimke u obliku zabrane stranaka koje se zalažu za nedemokratske metode djelovanja), (2) konkurencija različitih političkih programa, najčešće u obliku višestranačja (s tim da stranke moraju doista zastupati različite programe, pri čemu nije zabranjeno djelovanje i drugih političkih aktera, kao što su npr. nezavisni kandidati i liste i sl.), (3) jednakost šansi tijekom izbornog nadmetanja (ona postoji ako postoji stvarna sloboda medija, slobodna izborna utakmica, dostupni uvjeti za kandidiranje i javnu prezentaciju izbornih programa itd.), (4) sloboda biranja (koja se osigurava tajnim glasanjem bez nedopuštenih i neprihvatljivih pritisaka ili čak prisile), (5) jednako sudjelovanje svih članova zajednice u biranju (ne smije postojati razlika u vrijednosti glasova, a moraju se uključiti sve grupe stanovništva; u novije se vrijeme uključuju i mlađi od 18 godina, osobe lišene poslovne sposobnosti, stranci i drugi, a ponekad je izlazak svih na izbore pravno propisana obveza), (6) izborni sustav (način pretvaranja glasova u mandate) koji ne dovodi do izbornih rezultata opasnih za demokraciju (valja izbjegavati preveliko favoriziranje i nadpredstavljenost, radi izbjegavanja stvaranja prikrivenih jednopartijskih sustava, kao i pretjerano fragmentiranje koje može voditi za demokraciju opasnoj nemogućnosti formiranja i kasnijoj nestabilnosti vlasti), (7) vezanost izborne odluke birača samo za jedno izbornu razdoblje (ne smije se jednom izbornom odlukom ograničavati sloboda budućih izbora) itd.

Demokratski standardi razvijali su se tijekom razvoja demokratskog političkog sustava i nisu bili uvijek isti. Isto tako, u ocjeni demokracije političkih izbora postoje stupnjevi i nijanse te se mogu razlikovati izbori koji jedva udovoljavaju minimalnim standardima od izbora koji su u okviru najboljih standarda.

U demokratskom političkom sustavu osim veze građana i nositelja vlasti mora postojati i odgovarajući odnos vlasti i uprave. U načelu, vlast donosi političke odluke, a uprava sudjeluje u njihovu oblikovanju te ih, na kraju, provodi. Uprava je spram vlasti ustavno u podređenom položaju. No, u stvarnosti, uprava je velik, profesionalan, pa i moćan sustav. Prilikom po-

litičkih promjena uprava mora biti lojalna, mora se podvrgnuti novom demokratski izabranom političkom vodstvu i suradivati s njime u oblikovanju i provedbi javnih politika usklađenih s novom političkom orijentacijom građana. Novoizabrana vlast obično nema neke vlastite realne moći, nego svoj položaj crpi iz demokratskog legitimiteta, tj. odnosa povjerenja i shvaćanja opravdanosti kod građana te služenja javnom interesu. S druge strane, javna uprava, napose državna uprava u resorima u kojima je koncentrirana državna sila (vojska, policija, tajne službe) ima realnu društvenu moć, koja se u stvarnosti može zloupotrijebiti. Ako postoje oni koji i bez obzira na legalno izraženu demokratsku volju građana mogu kontrolirati organizacije s državnom silom, postoji rizik nedemokratske vlasti. Pored toga, rizik nedemokratske vlasti postoji ako određeni akteri s osloncem na kakva druga sredstva sile i moći preuzmu ili nastave obavljati vlast kojoj građani nisu dali ili su joj uskratili povjerenje na izborima.

Posebno je osjetljivo pitanje djelovanja vlasti i javne uprave u javnom interesu i njihove prilagodbe promjenama javnog interesa. Prespore prilagodbe uzrokuju krize političkog legitimiteta, lošeg imidža političko-upravnog sustava, krize javnog upravljanja i eroziju povjerenja građana.

Općenito, još od sredine 1970-ih prigovara se da je uprava pretjerano birokratizirana, spora i neučinkovita, slabo osjetljiva na konkretne potrebe ljudi, zatvorena u svoj formalistički svijet bez dodira s potrebama i stavovima društvene zajednice, sklona koristiti se ovlašću regulacije dovodeći do prenormiranosti i opterećenja propisima i formalizmom privatnog sektora kao i pojedinaca-građana te pretjerano centralizirana i aktivna, umanjujući sposobnost prilagodbe posebnim okolnostima te ograničavajući tada već dovoljno razvijen privatni i civilni sektor u ekonomskom i društvenom poduzetništvu. Umjesto da se bavi kreiranjem javnih politika i regulacijom (*policy* funkcijama), uprava se i dalje fokusira na operativne funkcije izvršenja propisa i pružanja usluga.

Upravi se zamjera da pati od disfunkcija u odnosu na svoje tradicionalne karakteristike – važnost pravila i procedure, ne-

osobnost, jednako postupanje, odgovarajući status službenika. Sve se te važne karakteristike upravne organizacije u socijalnoj državi druge polovine 20. stoljeća počinju doživljavati kao pretjerane i svrhom same sebi, što smanjuje učinkovitost uprave da rješava aktualne, nove pa i uvelike drugačije javne probleme te mogućnost njezine prilagodbe stalnim promjenama okolnosti u društvu, tehnologiji, gospodarstvu i drugim područjima. Kao rješenje zagovara se orijentacija javne uprave na ekonomske vrijednosti, veća učinkovitost i ekonomičnost u postupanju te zamjena odnosa nadmoćnosti uprave odnosom služenja uprave građanima.

Ubrzane društvene promjene, porast obrazovne razine stanovništva i specijalizacija rada, proširenje kataloga prava građana i ljudskih prava općenito, sve veća diferencijacija unutar sustava, a ujedno jačanje drugih društvenih podsustava (privatnog i civilnog sektora), predstavljaju izazov za koncentraciju moći i utjecaja države u društvu. Nedostatak povjerenja u institucije i negativan imidž upravnih struktura, nesposobnost države da jednakom brzinom odgovori na promijenjene društvene potrebe te birokratiziranost uprave dovode do toga da se država sve manje doživljava kao legitimna, dolazi do *krize legitimiteta*.

To je osobito razumljivo ako se legitimitet promatra u obje njegove dimenzije – kao demokratska autentičnost i kao učinkovitost. S jedne strane, legitiman je onaj sustav koji ispunjava uvjet legitimnosti u procesnoj dimenziji – poštovanje pravila i procedura koje su utvrđene na demokratski način; očekuje se poštovanje pravila koja su donesena kao izraz autentičnog izražavanja volje građana, u skladu s načelom zakonitosti odnosno idejama pravne države. S druge strane, legitiman je onaj sustav koji uspijeva polučiti rezultate koji su poželjni u određenim društvenim okolnostima (npr. riješiti problem nezaposlenosti, zagađenja okoliša ili suzbijanja društvenih nejednakosti), a pravila donesena u okviru demokratske procedure trebaju omogućiti ostvarivanja društvenih ciljeva odnosno javnog interesa.

Stoga su i ulazna (procesna) dimenzija i izlazna dimenzija (dimenzija učinkovitosti) jednako važne za percepciju

legitimnosti sustava od strane građana. Kao što je procesna legitimnost bila izazvana demokratskim revolucijama od kraja 18. stoljeća, dvjesto godina kasnije fokus je na dimenziji učinkovitosti – država nije sposobna riješiti postojeće složene društvene probleme uobičajenim sredstvima koja se temelje na koncentraciji moći (pružanjem usluga, normiranjem itd.) te se traži veća učinkovitost, sada uz pomoć privatnog i civilnog sektora. Istodobno, traži se i otvaranje kanala za utjecaj pri donošenju odluka u ulaznoj dimenziji kako bi se poboljšala kvaliteta javnih politika i pravne regulacije. Sve to traži disperziju moći na ojačane druge društvene podsustave i veću efikasnost u rješavanju društvenih problema.

Danas je praktično u svakoj zemlji te u svakoj drugoj političkoj zajednici, lokalnoj, regionalnoj ili nadnacionalnoj, potrebno ponovno promišljanje demokratskih standarda, uzimajući u obzir suvremene uvjete, mogućnosti i očekivanja građana, kao i načine reflektiranja tih standarda na položaj i djelovanje javne uprave.

Decentralizacija može biti politička ili upravna. Decentralizacija u političkom smislu polazi od ideja o specifičnosti poslova i interesa koji su kao lokalni priznati ustavom ili zakonom te o upravno-tehničkim prednostima i interesnim koristima koje se mogu postići ako se upravljanje tim poslovima povjeri organima koji su politički ovisni prvenstveno o lokalnom stanovništvu, a ne o političkoj vlasti na središnjoj (nacionalnoj) razini. Državna se uprava po toj koncepciji kvalitativno razlikuje od lokalne samouprave. Lokalna samouprava izraz je i sredstvo autonomije lokalnog stanovništva i kao takva protuteža je središnjoj državnoj vlasti. Smatra je se oblikom diobe vlasti po teritorijalnom načelu.

Tom vrstom decentralizacije povjeravaju se ovlasti središnje vlasti jedinicama na nekoj od nižih teritorijalnih razina. Riječ je ponajprije o ovlastima opće regulacije, autonomnog političkog odlučivanja, financiranja i samostalnog proširivanja kruga lokalnih javnih poslova, uz blaži oblik nadzora zakonitosti od organa središnje države te uz punu političku odgovornost lokalnih tijela za te javne poslove. Lokalne samoupravne

jedinice autonomne su pravne osobe javnoga prava, a ne neko tijelo države kao pravne osobe. Konceptiju političke decentralizacije usvojila je, zajedno s načelom supsidijarnosti, Europska povelja o lokalnoj samoupravi, zahtijevajući za lokalne jedinice pravo i stvarnu mogućnost da uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog stanovništva, bitnim dijelom javnih poslova (čl. 3., st. 1.).

Upravna decentralizacija je prenošenje državnih upravnih poslova iz djelokruga središnjih državnih upravnih tijela na obavljanje lokalnim samoupravnim jedinicama, u njihov preneseni djelokrug. Time one faktično i djelomično zadobivaju karakter instrumenata središnje državne uprave, ne gubeći svoju u preostalom dijelu autonomnu poziciju. U prenesenom djelokrugu lokalne su jedinice podvrgnute nadzoru zakonitosti u strožem tumačenju, kao i nadzoru svrsishodnosti, ali ne i hijerarhijskom nadzoru. U prenesenom djelokrugu lokalne jedinice u pravilu nemaju ovlast opće regulacije ni autonomnog političkog odlučivanja, a odgovorne su tijelima središnje državne uprave. Taj se djelokrug financira iz državnog proračuna. Poslovi državne uprave mogu se povjeravati lokalnim jedinicama zakonom, temeljem sporazuma s interesnim udrugama lokalnih jedinica ili temeljem upravnih ugovora koje zaključuje vlada ili tijela središnje državne uprave i svaka lokalna jedinica posebno.

Posebnu podvrstu upravne decentralizacije predstavlja dekoncentracija, odnosno prenošenje državnih upravnih poslova iz djelokruga središnjih tijela na teritorijalno dislocirane područne jedinice ili ispostave tih organa bez mijenjanja odgovornosti. Područne jedinice i ispostave nemaju pravne osobnosti i predstavljaju interne organizacijske jedinice središnjih državnih upravnih tijela u čijem sastavu djeluju. U njima su zaposleni državni službenici podvrgnuti hijerarhijskom usmjeravanju i nadzoru iz centra. Dekoncentracija je karakteristična za unitarne, centralistički uređene države sa skućenijom ulogom lokalne samouprave. Izraz je razvijen u francuskoj upravnoj doktrini da bi se izrazila opreka prema (političkoj) decentralizaciji.

Premda i upravna decentralizacija donekle naglašava ulogu lokalnih sredina,¹ tek politička decentralizacija osigurava veću ulogu građana u odlučivanju i upravljanju poslovima koji su im od posebnog značenja. Europska se povelja zalaže da lokalne vlasti obavljaju bitni dio javnih poslova, a ne tek neke manje važne ostatke javnih poslova koje im dodijele središnje vlasti (čl. 3., st. 1.).

Politička decentralizacija obilježava suvremeni svijet, a usmjerena je k snaženju uloge lokalnih jedinica u pružanju sve šireg spektra javnih usluga građanima, poduzetnicima i zajednici, ali i k jačanju legitimiteta političkih sustava. Pritom su zemlje postsocijalističke tranzicije poslije velikog prevrata na prijelazu iz 1980-ih u 1990-e veći naglasak stavile na političku ulogu lokalnih jedinica nego na njihovu upravnu, socijalnu i ekonomsko-razvojnu ulogu. U doba socijalizma lokalne su jedinice bile svedene na produženu ruku središnjih državnih organa, odnosno zapravo organa komunističke partije. Zato je decentralizacija u njima posebno važna komponenta temeljite društvene transformacije.

U zemljama konsolidirane demokracije, u kojima su lokalne jedinice već dulje vrijeme važan oslonac u pružanju javnih usluga, a u posljednjih nekoliko desetljeća i u potpori ekonomskom razvoju, pojavio se osjećaj demokratskog deficita i želja da se ponovo ojača politička uloga i legitimitet lokalne samouprave putem šireg sudjelovanja građana, novim institucionalnim formama poput neposredno izabranog načelnika, orijentacijom na građane, jačanjem transparentnosti i etičkih standarda i slično.

Opredjeljenje za decentralizaciju nesumnjivo je političko pitanje i znači opredjeljenje za demokratske političke vrijednosti. No, ono je i civilizacijsko pitanje, jer lokalna samouprava u suvremenoj Europi, ali sve više i u čitavom svijetu, predstav-

¹ Odredba čl. 4., st. 5. Europske povelje o lokalnoj samoupravi traži: »U slučaju kada središnja ili regionalna vlast prenese ovlasti na lokalne jedinice, one će, koliko je to moguće, slobodno prilagoditi njihovu primjenu lokalnim uvjetima.«

lja civilizacijsku stečevinu, neupitno civilizacijsko dostignuće, od kojeg se ne odstupa ni u situacijama krize i opasnosti. Utoliko je i manevarsko polje bilo koje vladajuće političke garniture faktički značajno suženo, a mogućnosti arbitrarnih intervencija svedene na minimalnu mjeru zbog mogućih pogubnih političkih posljedica na dulji rok. Nova doktrina dobrog upravljanja jedan od oslonaca nalazi u decentralizaciji. I Europska unija naglašava supsidijarnost i decentralizaciju kao važne komponente europskog upravljanja. Uspostavljaju se standardi dobrog lokalnog upravljanja (Lhomme et al., 2016). I najvažnije, postoje empirijski podaci koji potvrđuju da »... decentralizacija ima pozitivni i signifikantni učinak na uvjete života u ključnim gradovima u EU-u u pogledu njihovih zelenih površina, javnog prijevoza, kriminaliteta i zdravstvene skrbi« (de Vries, 2014: 90).

Svi ti razlozi govore u prilog decentralizacije, kako u zemljama konsolidirane demokracije, tako i u zemljama postsocijalističke tranzicije, da bi se osnažio legitimitet političkog poretka i ojačala uloga građana u upravljanju javnim poslovima (Koprić, 2017).

4. Moderni koncepti u odnosima građana i uprave

Moderni koncepti u odnosu građana i uprave baziraju se na općoj humanizaciji, individualizaciji i osobnom odnosima građana s jedne te nositelja vlasti i profesionalnih javnih službenika s druge strane. U političkom smislu to znači uvođenje niza kanala utjecaja građana na vlast i na javnu upravu, participacije u javnim odlukama, njihova ovlašćivanja i općeg političkog i društvenog jačanja (*empowerment*). Nastoji se osnažiti neposredni utjecaj građana na nositelje političke vlasti na svim razinama, od lokalne do nadnacionalne, jednako kao i na javne službenike s kojima se građani sve češće nalaze u odnosima suradnje, partnerstva i zajedničke proizvodnje javnih usluga.²

² To uključuje i različite oblike partnerstva u izgradnji i održavanju javne infrastrukture i javnim službama (Hodge i Greve, 2005).

I noviji pravni koncepti osiguravaju jačanje individualističke pozicije građana te je nastoje ojačati u pojedinačnim situacijama i slučajevima nizom novih pravnih rješenja, od punog, kvalitetnog i pravodobnog obavještanja, inzistiranja na njihovoj edukaciji umjesto upravnog kažnjavanja, do upravnih ugovora i širenja pravne zaštite na sve oblike upravnog djelovanja. Pojavljuju se i nove institucije za zaštitu prava građana, kao što su ombudsman i druga pravobraniteljstva, povjerenici za informiranje i sl. (Koprić et al., 2017).

U pozadini modernih koncepata oblici su mrežne i horizontalne vladavine, a sve se aktere uključene u djelovanje institucija nastoji razumjeti u ljudskom, osobnom i humanom smislu. Upravo naglasak na tu razinu analize omogućio je u novije vrijeme razvoj bihevioralne javne uprave (*behavioral public administration*), kao novog usmjerenja koje nastoji kombinirati pristup tradicionalne upravne znanosti i psihologije (Grimmelikhuijsen et al., 2017). U tom se spektru ideja sve više kao ključni ističu koncepti povjerenja građana s jedne strane te ponosa javnih službenika i upravljača s druge.

Povjerenje građana temeljni je element političkog legitimiteta vlasti te ključna poluga demokratskog političkog sustava. Vlast koja nema podršku i povjerenje građana nije demokratska te se može osloniti jedino na upravu: u stvarnosti to znači da se oslanja na vojsku, policiju, tajne i slične službe, tj. na one upravne resore i organizacije koje raspolažu silom, što završava nizom štetnih, pa i tragičnih posljedica (Koprić et al., 2014: 64–66).

Povjerenje građana u javnu upravu nije jednako ni u vremenskom, ni u prostornom, ni u sektorskom smislu. Tijekom duljih razdoblja razina povjerenja može fluktuirati iz različitih razloga. Ona nije jednaka među različitim zemljama, pa se primjećuje da postoji značajno pozitivniji stav prema javnoj upravi u skandinavskim i nekim drugim zemljama nego u ostatku Europe. Također, unutar iste zemlje u istom momentu mogu postojati razlike u stupnju povjerenja u pojedine upravne službe ili vlasti na nekoj od razina teritorijalnog sustava. Oštra upozorenja na pad povjerenja građana započela su para-

lelno s jačanjem doktrine novog javnog menadžmenta, ali opsežnija studija dostupnih empirijskih istraživanja to nije mogla potvrditi (Van de Walle et al., 2008; Haque, 2001).

Dvije su osnovne pretpostavke o temeljima na kojima je moguće ojačati povjerenje građana u javnu upravu. S jedne je strane riječ o boljem djelovanju i rezultatima javne uprave (*performance*), a s druge o zastupljenosti određenih vrijednosti u sustavu javne uprave i u javnom upravljanju kao djelatnosti. Dok instrumentalna racionalnost govori o potrebi da se javna uprava usmjeri na poboljšanje djelovanja i rezultata, vrijednosna racionalnost govori o potrebi da se javna uprava i javno upravljanje usmjeri na određene u društvu raširene, poželjne vrijednosti. No, u stvarnosti, oba su ta temelja jačanja povjerenja povezana (Dong, 2015).

Instrumentalna racionalnost može se provjeravati mjerenjem rezultata i usporedbom s očekivanjima, dakle mjerenjem uspješnosti (*performance measurement*), dok se vrijednosna instrumentalnost provjerava različitim mehanizmima odgovornosti (*public accountability*). Da bi se osiguralo funkcionalniji odnos građana i uprave, potrebno je ne samo postizati dobre upravne rezultate i usmjeriti djelovanje uprave prema poželjnim vrijednostima nego također utvrđivati stanje povjerenja građana u upravu i prenijeti rezultate toga utvrđivanja javnosti i medijima.

Ako se dobri rezultati i usmjerenost na vrijednosti zajednice ne reflektiraju u bolju javnu percepciju i jače zadovoljstvo građana, neće biti poboljšanja povjerenja građana u javnu upravu. I obrnuto, dobro medijsko prenošenje rezultata responsivne javne uprave može uspješnost i odgovornost javne uprave transformirati u poboljšano povjerenje građana u javni sektor (Bouckaert, 2012: 105). Bez dobrog medijskog posredovanja prema javnosti i zajednici građana uspješnost i odgovornost javne uprave same po sebi vrlo teško mogu prokročiti put k snažnijem povjerenju građana.

Ponos službenika. Od početka ekonomske krize sredinom 1970-ih javni su službenici izloženi optužbama za nekompetentnost, nemotiviranost, slabu efikasnost i druge probleme

javnog sektora. U igri prebacivanja krivnje (*blame game*; Hood, 2010) koju vode političari sva se odgovornost pokušava svaliti na profesionalne službenike te se etiketiraju kao »birokrati« ili »uhljebi«, što dodatno erodira motivaciju i integritet, a napose ponos koji upravni službenici osjećaju zato što služe zajednici i građanima (*pride*).

Motivacija za rad u javnoj upravi treba se bitno poboljšati, jer bez nje nije moguće privući najbolje kandidate u sustav upravnog obrazovanja, zaposliti najbolje ljude u upravne organizacije svih razina, razvijati ih tijekom službe te zadržati u službi građana i zajednice (usp. Koprić, 2009). Javna služba mora zadobiti dignitet i poštovanje, službenici trebaju biti odgovorni, učinkoviti i lojalni akteri javnih politika, ponosni na službu koju obavljaju za generacije ljudi s kojima žive i koje će doći nakon njih (usp. Kernaghan, 2001). Raznim mjerama treba izgraditi ponos službenika i ojačati njihovu motivaciju.

Može se razlikovati više tipova ponosa službenika. Tako Bouckaert razlikuje ponos javne službe (*public service pride*) koji je opće naravi a proizlazi iz doprinosa javnom interesu neke zajednice, ponos temeljen na misiji organizacije (*mission pride*) koji je vezan uz funkcioniranje pojedine upravne organizacije (npr. vatrogasci, inspektori, policajci itd.) te ponos vezan uz obavljanje posla (*task pride*) koji proizlazi iz dobro obavljenog posla unutar javne uprave (npr. dobro ophođenje sa strankama, kvalitetni rad na obradi podataka i sl.) (Bouckaert, 2001).

Slično kao i kod povjerenja građana, ponos službenika može se analizirati u ekstrinzičnim formama koje se temelje na dobrom funkcioniranju i rezultatima te na intrinzičnim formama koje se temelje na usvojenim vrijednostima javnog sektora. Prva skupina formi temelji se na respektu od zajednice u kojoj službenik radi pa ako je zajednica zadovoljna njegovim radom i rezultatima, i sam će službenik biti ponosan na njih. Druga skupina temelji se na samopoštovanju koje proizlazi odatle što je netko uključen u skupinu javnih službenika (Bouckaert, 2001: 21).

U tipologiji u kojoj se stupanj uspješnosti (nizak, srednji i visok) ukrsti sa stupnjem ponosa (nizak, srednji i visoki) dobiva se devet mogućih tipova te nekoliko tipičnih situacija. Ekstremni su slučajevi u kojima se visoka uspješnost kombinira s niskim ponosom te oni u kojima se visoki ponos kombinira s niskom uspješnošću. Oba tipa slučajeva mogu voditi k patološkim situacijama ili ih pokazivati.

Dok prva situacija odgovara društvima u kojima se javni službenici sustavno slabo nagrađuju te se na njih svaljuje odgovornost za sve probleme upravno-političkog sustava, a možda i opće društvene neuspješnosti (npr. sustavno optuživanje u uvjetima primjene ekstremnih varijanti novog javnog menadžmenta), druga odgovara zatvorenim društvima u kojima su službenici dio odnarođene društvene elite (npr. pripadnici nomenklature u socijalističkim zemljama).

Bouckaert predlaže povezivanje određenih tipova unaprjeđenja uspješnosti s pojedinim tipovima ponosa službenika (Bouckaert, 2001: 21–22). Ako se uzme u obzir da je i povjerenje građana djelomično vezano uz uspješnost javne uprave, proizlazi da su povjerenje građana i ponos javnih službenika povezani i komplementarni koncepti, koji se mogu unaprijediti ponajprije unaprjeđenjem upravne uspješnosti, ali i usmjerenjem javne uprave prema vrijednostima i očekivanjima građana i društvene okoline. Pritom su za pozitivne učinke barem načelno gledajući podjednako važni ekstrinzična motivacija i respekt koji službenici zarade svojom uspješnošću kao i intrinzična motivacija temeljena na samopoštovanju i žaru kojim obavljaju svoju službu.³

5. Zaključak

U radu se analizira razvoj odnosa građana i uprave od vremena nastanka moderne uprave do danas, kao refleks društvenog, gospodarskog i političkog razvoja. Obraduje se

³ Govori se čak o »novoj javnoj strasti« (*new public passion*; UNDP, 2015).

šest glavnih uloga građana u odnosu prema javnoj upravi: podanik, izvor i nadzornik vlasti, suradnik, korisnik, potrošač i poduzetnik. U upravnom se razvoju razlikuju stari i novi koncepti.

Klasični koncepti pokušavali su odnos građana i uprave razriješiti na sustavnoj razini, uvođenjem sustavnih, organizacijskih, institucionalnih i pravnih rješenja koja djeluju na neosobnoj razini. Razvijali su se na političkom i pravnom području, traženjem prikladnih političko-upravnih i pravno-institucionalnih rješenja. Posebno se analizira značenje konceptata demokracije i decentralizacije.

Moderni koncepti u odnosu građana i uprave temelje se na općoj humanizaciji, individualizaciji i osobnim odnosima građana te nositelja vlasti i profesionalnih javnih službenika. U pozadini modernih konceptata oblici su mrežne i horizontalne vladavine. Posebno se analiziraju koncepti povjerenja građana te ponosa javnih službenika i upravljača.

Što promjena temeljnih upravnih konceptata u odnosu građana i uprave znači za reformu javne uprave u Hrvatskoj? Potrebno je uobličiti novu upravnu paradigmu, nakon kritičke evaluacije sadašnjeg stanja, promišljenim uključivanjem novih upravnih konceptata. Ključne vrijednosti nove upravne paradigme trebaju biti povjerenje (*trust*) građana u javnu upravu, odgovornost javne uprave zajednici (*accountability*), uspješnost (*performance*) i ponos upravnih službenika koji zajednici i građanima služe (*pride*).⁴

To međutim ne znači zanemarivanje ciljeva efikasnosti, dostupnosti, racionalnosti, jeftinoće i kvalitete, kao ni drugih vrijednosti javne uprave. S obzirom na nedostatke i probleme u dosadašnjem sustavnom postavljanju javne uprave u Hrvatskoj (Koprić, 2017a), ujedno bi valjalo ponovo promisliti o značenju demokracije i decentralizacije kao o dva sidra uz koja bi se vezala promišljena reforma hrvatske javne uprave.

⁴ Šire Koprić, 2016; Bouckaert, 2012a.

Literatura

- Almond, G. A., Verba, S. (2000/1963) *Civilna kultura*. Zagreb: Politička kultura
- Bouckaert, G. (2001) Pride and performance in public service: some patterns of analysis. *International Review of Administrative Sciences* 67(1): 15–27.
- Bouckaert, G. (2012) Trust and public administration. *Administration* 60(1): 91–115.
- Bouckaert, G. (2012a) Reforming for Performance and Trust: Some Reflections. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* V(1): 9–20.
- Dahl, R. A. (1998/1971) *Poliarhija: participacija i opozicija*. Zagreb: Politička kultura
- De Vries, M. S. (2014) Decentralization and Living Conditions in the EU. U: Göymen, K., Sazak, O. (eds.) *Centralization Decentralization Debate Revisited*. Istanbul: Istanbul Policy Center, Friedrich Neumann Stiftung, Sabancı University
- Dong, L. (2015) *Public Administration Theories: Instrumental and Value Rationalities*. New York etc.: Palgrave Macmillan
- Džinić, J., Murray Svidroňová, M., Markowska-Bzducha, E. (2016) Participatory Budgeting: A Comparative Study of Croatia, Poland and Slovakia. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* IX(1): 31–56.
- Grimmelikhuijsen, S., S. Jilke, A. L. Olsen, L. Tummers (2017) Behavioral Public Administration: Combining Insights from Public Administration and Psychology. *Public Administration Review* 77(1): 45–56.
- Haque, M. S. (2001) Pride and performance in the public service: three Asian cases. *International Review of Administrative Sciences* 67(1): 99–115.
- Hodge, G., Greve, C. (eds.) (2005) *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar

- Hood, C. (2010) *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. New Jersey: Princeton University Press
- Kernaghan, K. (2001). An Honour to be Coveted: Pride, Recognition and Public Service. *Canadian Public Administration* 44(1): 67–83.
- Koprić, I. (2006) Građani i uprava. U: Koprić, I. (ur.) *Javna uprava*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet
- Koprić, I. (2009) Predgovor: uprava u službi građana i opći upravni postupak. U: Koprić, I. (ur.) *Novi Zakon o općem upravnom postupku: praktična pitanja i problemi primjene*. Zagreb: Institut za javnu upravu i Narodne novine
- Koprić, I. (2016) Reforma javne uprave u Hrvatskoj: Ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma. *Političke analize* 8 (26): 3–12.
- Koprić, I. (2017) Decentralization as a Precarious Component of Contemporary European Governance: From Concept to Practice. U: Perroud, T. (ur.) *Mélanges à Gérard Marcou*. Paris: IRJS éditions
- Koprić, I. (2017a) Reform of the Croatian Public Administration: Between Patchy Europeanization and Bumpy Modernization. U: Kovač, P., Bileišis, M. (eds.) *Public Administration Reforms in the new (Eastern) EU Member States: Post Accession Dimensions of Public Governance Convergence and Divergence*. Ljubljana: Faculty of Administration, Vilnius: Mykolas Romeris University
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2014) *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet
- Koprić, I., Kovač, P., Britvić Vetma, B. (2017) Zaštita prava građana u odnosu s javnom upravom: povijesni razvoj, sadašnje stanje u Hrvatskoj i Sloveniji i perspektive. U: Koprić, I., Musa, A., Giljević, T. (ur.) *Građani, javna uprava, lokalna samouprava: povjerenje, suradnja i potpora*. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Lhomme, D., Musa, A., de La Rosa, S. (ur.) (2016) *Good Local Governance: Application of European Standards for Local Public Services in France and Croatia*. Bruxelles: Larcier

- March, J. G., Olsen, J. P. (1995) *Democratic Governance*. New York etc.: The Free Press
- UNDP (2015) *From New Public Management to New Public Passion: Restoring the intrinsic motivation of public officials*. Singapore: UNDP, Global Centre for Public Service Excellence
- Van de Walle, S., Van Roosbroek, S., Bouckaert, G. (2008) Trust in the public sector: is there any evidence for a long-term decline? *International Review of Administrative Sciences* 74(1): 47–64.
- Villeneuve, J.-P. (2009/2010) Citizens' Roles in Their Relationships with Public Administrations: The Premises of a Debate. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 2(2): 55–70.



Anamarija Musa*

**INFORMACIJE ZA GRAĐANE:
TRANSPARENTNOM I OTVORENOM
JAVNOM UPRAVOM PREMA BOLJEM
UPRAVLJANJU I POVJERENJU
GRAĐANA**

Izvorni znanstveni rad
UDK 35.077.2:342.738
342.9:342.738
342.9:007

Transparentnost i otvorenost počivaju na informacijama i njihovoj razmjeni između uprave i vanjskih dionika. Danas se ta načela smatraju ključnim elementima dobrog upravljanja (*good governance*). Pružanjem informacija građanima, proaktivno ili na zahtjev, a onda i njihovim uključivanjem u procese odlučivanja povećava se učinkovitost vlasti i uprave, odgovornost, vladavina prava, integritet i druge vrijednosti na kojima počiva suvremeni ideal upravljanja. Stoga, iako je transparentnost instrumentalna jer pomaže ostvarenje drugih vrijednosti, ona je s vremenom postala poželjna sama po sebi. Transparentnost je nužna za stvaranje povjerenja građana u vlast i upravu, ali nije dovoljna jer povjerenja ne može biti bez dokaza o kompetentnosti, vjerodostojnosti, integritetu, dobrotomjernosti i pravičnosti uprave. K tome, formalna transparentnost koja ne dovodi do boljeg informiranja građana dodatno produbljuje nepovjerenje, upozoravajući na propuste vlasti. Samo daljnjim nastojanjima na transparentnom i otvorenom radu moguće je bolje upravljati uz obostrano povjerenje građana i uprave.

Ključne riječi: dobro upravljanje (*good governance*), transparentnost, otvorenost, pravo na pristup informacijama, participacija, povjerenje

* Doc. dr. sc. Anamarija Musa, povjerenica za informiranje RH, docentica i viša znanstvena suradnica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: amusa@pravo.hr; anamarija.musa@pristupinfo.hr.

1. Uvod¹

Suvremene reforme javne uprave u srž svoje vrijednosne orijentacije postavljaju načela transparentnosti i otvorenosti, kao i servisnu orijentaciju uprave prema građanima. Doktrina dobrog upravljanja (*good governance*) koja je usvojena kao okvir reformskih napora od sredine 1990-ih godina širom svijeta, a posebno u Europi i anglosaksonskim zemljama, i osobito promovirana od međunarodnih organizacija, upravo počiva na ideji da suvremeno upravljanje, bez obzira na to radi li se o njegovoj političkoj ili upravnoj komponenti, pretpostavlja djelotvorne mehanizme odgovornosti institucija prema građanima, transparentnost rada javne uprave i procesa odlučivanja, participaciju i uključivanje građana u donošenje odluka koje se na njih odnose sada ili će imati utjecaj na buduće generacije, responsivnost uprave i vlasti prema potrebama građana, osobito manjinskih skupina i lokalnih zajednica, jednakost svih, kroz eliminaciju diskriminacije i pravičnost, vladavinu prava, efikasnost u obavljanju javnih poslova u smislu ostvarivanja ciljeva te sveopću vladavinu prava (v. Koprić et al., 2014; Vukojičić Tomić, 2016; Musa, 2016). Dobro upravljanje predstavlja fleksibilan način oblikovanja i implementacije javnih politika koji se temelji na interakciji i suradnji uprave i civilnog društva te privatnog sektora, usmjeren na rješavanje javnih problema odnosno pitanja od javnog interesa. U mnogim svojim inačicama koncept je poslužio kao okvir za redefiniranje odnosa građana i vlasti odnosno uprave koji nadopunjuje, a onda i zamjenjuje tradicionalne načine demokratskog odlučivanja,² stvarajući novu kvalitetu upravljanja.³ Takvi su

¹ Dijelovi teksta u poglavljima 2. 3. i 4. prezentirani su na Petom forumu za javnu upravu Zaklade Friedrich Ebert i Instituta za javnu upravu u studenome 2013. godine i objavljeni u Musa, 2014.

² Mnoge međunarodne organizacije definirale su skupove načela na kojima počiva dobro upravljanje, ovisno o potrebama. Primjerice, u EU-u to je europsko upravljanje, a za lokalne jedinice načela dobrog upravljanja u lokalnoj samoupravi (v. Musa, 2016).

³ Kvaliteta vlasti, kao i kvaliteta institucija, procjenjuje se upravo s obzirom na elemente za koje se smatra da doprinose društvenom i gospodarskom razvoju,

standardi i načela dijelom posljedica, a dijelom uzrok promjene shvaćanja vlasti i uprave s kraja 20. stoljeća koje nakon dugotrajne dominacije klasičnog mehanizma predstavničke demokracije i dualizma između politike i uprave, s jedne, te vlasti i građana s druge strane zamjenjuju nove teorije i koncepti, primjerice oni participativne i deliberativne demokracije, umreženog upravljanja, suradničkog upravljanja, otvorene vlasti, korisnički usmjerene uprave. Globalizacija i razvoj informacijske tehnologije svakako su bitni, a možda i ključni čimbenici koji su omogućili implementaciju tih koncepata, osobito kad je riječ o jačanju javnosti rada vlasti i uprave, otvaranja kanala komunikacije i jačanja participacije, ali i servisnog potencijala uprave, danas uvriježenog pod terminom e-uprava (ili čak digitalna uprava; v. OECD, 2010; Vrček i Musa, 2017). Nove prakse stoga se lako i brzo šire globaliziranim i informatiziranim svijetom, tražeći više informacija i više uključivanja.

Koncept transparentnosti, iako se intenzivno razvija još od početka 20. stoljeća, postao je ključan tek u novom shvaćanju javne uprave i političkih institucija koji se danas obuhvaća terminom *governance*. Takvo upravljanje obilježava, između ostalog, odmak od usredotočenosti na tradicionalne mehanizme delegacije ovlasti i mehanizma odgovornosti predstavničke demokracije prema slabljenju parlamenata i jačanju egzekutive, izrazite fragmentacije javnog sektora uz potrebu uspostavljanja novih mehanizama odgovornosti, kao i koordinacije i recentralizacije u uvjetima relativne političke nestabilnosti koalicijskih vlada. Hijerarhijska moć i koncentracija znanja i informacija u upravnim tijelima neposredno podređenima političkom vrhu zamjenjuje se umreženim konglomeratima decentraliziranih tijela koja okružuju interesne skupine i zainteresirane javnosti iz javnog i privatnog sektora i osobito civilnog društva, a koje je potrebno uključiti u odlučivanje kako bi ojačao legitimitet, a onda i prihvaćenost i uspjeh implementacije politika i propisa. Ujedno, neosobnost

pa otud i dominacija navedenih vrijednosti u raznim ljestvicama uspješnosti u koje se učestalo svrstavaju države. V. Rothstein i Teorell (2012) i stranicu švedskog Instituta za kvalitetu vlasti <http://qog.pol.gu.se/>

i legalistički pristup u upravi koja je superiorna građanima zamjenjuje se servisnom orijentacijom i korisničkim pristupom, krojenim uslugama te uključivanjem građana u kreiranje javnih politika i intenzivnom informiranju o procesima i rezultatima odlučivanja i osobito financijskom upravljanju, sa svrhom jačanja kontrole i povećanja efikasnosti. Stoga se slika pasivnog i slabo informiranog pojedinca postupno zamjenjuje zainteresiranim građanima i drugim dionicima, koji dobivaju moć korištenja različitim instrumentima za suradnju. Umjesto klasičnih, jednostavnih i često ekskluzivnih kanala komunikacije, suvremene tehnologije omogućuju disperziju informacija neovisno o mjestu i vremenu, ali i omogućuju glas koji se treba čuti, osobito u situaciji kada klasične političke stranke i podjele zamjenjuje multiplicitet interesa i ideja koje treba izraziti.

Novi sustav upravljanja, dobro upravljanje, nužno počiva na načelima transparentnosti i otvorenosti. Oživotvorenje tih načela – pravodobno i kontinuirano informiranje građana o radu i odlukama vlasti i uprave, kao i njihovo uključivanje u procese donošenja odluka, trebalo bi omogućiti bolje upravljanje, a time i veće povjerenje građana u vlast. Međutim, usprkos pomacima u boljem upravljanju, kroz širenje prava na pristup informacijama, više i bolje javne konzultacije, uključivanje građana u odlučivanje i provedbu politika, uspostavu neovisnih kontrolnih tijela koja jačaju odgovornost uprave, zamjetan je pad povjerenja u političke institucije i upravu. Kao faktori pada povjerenja u javni sektor (prema: Van de Walle et al., 2008) ističu se njegova nedovoljna učinkovitost u rješavanju problema, povećana očekivanja građana od reformi javne uprave koje dovode do prevelikog tereta na leđima uprave (*government overload*), zatim negativan imidž uprave u medijima, potpomognut mnogobrojnim skandalima, okrivljavanje službenika (birokrata) za neuspjehe političara (*blame game*, v. Hood, 2010), koje potiče negativne stereotipe prema upravi i sl. Također, kako ističu Van de Walle et al. (2008), pad povjerenja vezan je za društvene promjene – za opći trend pada povjerenja, odbijanja autoriteta, smanjivanja socijalnog

kapitala i interpersonalnog povjerenja. A ako nema povjerenja, nema ni suradnje, pa ni boljeg upravljanja.

U ovom radu razmatra se uloga transparentnosti i otvorenosti u ostvarivanju boljeg upravljanja javnim poslovima te veza između transparentnosti i povjerenja građana u upravu. Rad je podijeljen u pet poglavlja. Nakon uvodnog poglavlja u kojem se skicira koncept dobrog upravljanja, promjene koje prožimaju političko-upravni sustav te odnose uprave i njezine okoline, u drugom se poglavlju analiziraju koncepti transparentnosti i odgovornosti te razlozi zbog kojih su ključni za suvremeni život građana i razvoj društva. U trećem poglavlju analizira se koncept povjerenja i povezanost povjerenja s transparentnošću. Osnovno je pitanje može li i u kojoj mjeri transparentnost ojačati povjerenje građana u upravu. U četvrtom poglavlju analiziraju se pojedina ograničenja načela transparentnosti, kako pravna tako i praktična, uz poseban osvrt na ulogu pravnog okvira. U zadnjem poglavlju sažimlju se argumenti i nalazi i daje kratak osvrt na hrvatsko iskustvo.

2. Transparentnost i otvorenost – valute dobrog upravljanja

Transparentnost i otvorenost dvije su strane istog novčića komunikacije koja se odvija između uprave i vanjske okoline (građana, privatnog sektora, civilnog sektora itd.) od kojeg profitira dobro upravljanje (Heritier, 2003; Pusić, 1997; OECD, 2001; Bannister i Connolly, 2010; v. opširnije Musa, 2014). Iako se ponekad ti koncepti koriste kao jednoznačnice, danas često unutar termina otvorene vlasti, oni se razlikuju s obzirom na aktere i tijek komunikacije, a onda i svoje posljedice i učinke na temeljna načela dobrog upravljanja.⁴

⁴U osnovi, dok je otvorenost utemeljena na političkoj odluci otvaranja prema javnosti kroz komuniciranje *policy* opcija i raspravu o njima, transparentnost je uobičajeno uokvirena propisima i predstavlja nužnost sredstvo za ostvarivanje individualnih prava i kontrolu vlasti. Pojednostavljeno, iako ne i isključivo, otvorenost se odnosi na političku i *policy* dimenziju upravno-političkog sustava, a transparentnost na upravnu i upravljačku dimenziju (Musa, 2014).

2.1. Transparentnost – informacija kao temeljno pravo građana

Transparentnost podrazumijeva postojanje jednosmjernog kanala komunikacije u kojem informacija teče od uprave prema okolini. Uprava je aktivna, u skladu s propisima ili standardima komuniciranja s javnošću pruža informacije javnosti, u nekim slučajevima potaknuta i zahtjevima samih korisnika informacije (npr. građana, novinara). Informacija je *output* prema okolini. Oblici uključuju modalitete ostvarivanja pristupa informacija, ali u širem smislu ostvaruje se i putem aktivnog komuniciranja s javnošću, putem javnih informacijskih kampanja ili strateškog komuniciranja. Odvija se putem interneta, medija, društvenih mreža, javnih događanja, objavljujući službene dokumente, publikacije ili druge informacije, stavove ili informacije o politikama, prenoseći sjednice ili događanja, ili pak neposrednim pružanjem informacija i sl. Transparentnost omogućava odgovornost uprave, jednakost i učinkovitost.

S druge strane, otvorenost podrazumijeva dvosmjerni kanal komunikacije u kojem informacija teče između uprave i okoline, a osnovnu kvalitetu komunikaciji daje *input* iz okoline (građana, privatnog sektora, civilnog sektora). Građani su aktivni, a uprava u tom procesu prima informacije kao stavove, mišljenja, prijedloge, traženja građana ili tako što ih aktivno prikuplja, primjerice putem javnih konzultacija (savjetovanja s javnošću), javnih rasprava i diskusije, javnih saslušanja, prikupljanja prijedloga i sl. Danas se otvorenost ostvaruje putem web platformi i aplikacija, *online* foruma i konzultacija, društvenih mreža (v. Grbeša i Vučković, 2017), ali i klasičnim sastancima, radnim skupinama, javnim raspravama, slanjem prijedloga i pritužbi. Otvorenost omogućava uključivanje, partnerstvo i participaciju građana, a od uprave traži da bude responsivna, odnosno da odgovara na potrebe i zahtjeve građana i drugih aktera.

Transparentna uprava preduvjet je za otvorenu upravu – bez uvida u rad, dosadašnje i namjeravane odluke i politike, građani ne mogu stvoriti svoje mišljenje i stavove te davati re-

levantne prijedloge. U suprotnom, postoji opasnost da se transparentnost i otvorenost odvijaju samo formalno, ali ne i suštancijalno. U toj iluziji transparentnosti (Heald, 2006)⁵ pate demokratski i upravni procesi, a stradava povjerenje građana u upravu. Svako dobro upravljanje temelji se na sudjelovanju, suradnji, podijeljenoj odgovornosti i uspješnoj implementaciji politika i propisa, za što je prethodna informacija kao i mogućnost participacije nužan preduvjet.

Pravni instrument za ostvarivanje transparentnosti danas je široko prihvaćeno pravo na pristup informacijama – pravo dobiti informaciju o radu tijela javne vlasti, poduprto obvezom tijela javne vlasti da tu informaciju pruži građanima, proaktivno (objavom na internetu ili na drugi način) ili na zahtjev (temeljem zahtjeva za pristup određenoj informaciji, u pravilu u okviru upravnog postupka, uz mogućnost zaštite u postupku po žalbi ili upravnim sporom).⁶ To pravo intenzivno ulazi u

⁵ Heald (2006) razlikuje transparentnost događaja i transparentnost procesa, retrospektivnu transparentnost i transparentnost u realnom vremenu te nominalnu i efektivnu transparentnost.

⁶ Neka od pravila postupka po zahtjevu su minimum formalnosti u procesiranju zahtjeva, kao i isključenje naplate upravnih pristojbi. Međunarodna organizacija civilnog društva *Article 19* definirala je 1999. devet načela zakonodavstva o pristupu informacijama i 2001. izradila model zakona koji ta načela detaljno razrađuje. Devet načela jesu: (1) maksimalna dostupnost informacija – objava informacija treba biti pravilo, a svakome treba biti omogućeno zahtijevati informaciju, bez naglašavanja posebnog interesa ili razloga; obveznici uključuju izvršnu, zakonodavnu i sudsku vlast, kao i javna poduzeća i tijela koja se financiraju javnim novcem; (2) obveza objavljivanja informacija – postoji zakonska obveza objave određenih informacija; (3) promicanje otvorene vlasti – tijela javne vlasti trebaju aktivno promicati otvorenost javne vlasti i boriti se protiv kulture tajnosti; (4) ograničen krug iznimaka – iznimke od pristupa informacijama treba ograničiti primjenom testa javnog interesa; (5) odgovarajući postupci koji olakšavaju pristup informacijama – postupci trebaju biti pravno uređeni, brzi i pravični, uključujući neovisnu žalbenu reviziju te mogućnost obraćanja sudu; (6) pravilo o troškovima – troškovi dobivanja informacije ne smiju biti zapreka za traženje informacije; (7) otvorenost sjednica – sjednice tijela javne vlasti trebaju biti otvoreni javnosti; (8) pružanje informacija ima prednost – zakoni koji su u suprotnosti s načelom maksimalnog pristupa trebaju se izmijeniti ili ukinuti; (9) zaštita zviždača – pojedinci koji prijave nezakonitosti trebaju biti zaštićeni, uključujući i one koji u dobroj vjeri daju informacije dok obnašaju neku dužnost u okviru provedbe zakona kojim se regulira pravo na pristup informacijama. Opširnije Musa, 2014.

katalog zajamčenih prava građana u posljednjoj četvrtini 20. stoljeća, temeljeno na uzorima u švedskom zakonu kojim se jamči sloboda tiska iz 1766. te dvjesto godina mlađem američkom zakonu o slobodi informiranja iz 1966.⁷ Tako zakone o pravu na pristup informacijama donose Danska i Norveška 1970., Nizozemska 1978., a slijede 1982. Kanada, Australija i Novi Zeland (v. OECD, 2010a). Slično tome, 70-ih godina prošlog stoljeća Francuska promovira upravnu transparentnost. Pravi val ozakonjivanja prava građana na informacije javlja se krajem tisućljeća, zbog promocije koncepta dobrog upravljanja i intenzivne borbe protiv korupcije, koje potiču i međunarodne organizacije (npr. UN, Svjetska banka, OECD, MMF), pa tako danas više od stotinu država širom svijeta regulira to pravo, neke ga jamče i ustavom.⁸

Od međunarodnih dokumenata najistaknutije su Konvencija Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima⁹ kao i Konvenciju pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša iz 1998. (Aarhuška konvencija), koja to pravo, kao i participaciju i zaštitu tih prava, regulira za pitanja zaštite okoliša. Pravo na pristup informacijama ujedno je i temeljno pravo građana EU-a prema europskim institucijama, tijelima i agencijama,

⁷ Upravo zato što se američki zakon koristi pojmom »slobode informiranja« (*Freedom of Information Act*) pravo na pristup informacijama (*right to information, access to information*) izjednačuje se pojmom slobode informiranja (*freedom of information, FOI*). Sredinom 20. stoljeća i drugi dokumenti koriste pojam »slobode«, a ne prava – npr. čl. 19. Opće deklaracije UN-a o ljudskim pravima iz 1948. naglašava slobodu traženja, primanja i širenja informacija, a čl. 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. slobodu medija i javnog informiranja te slobodu izražavanja, za čije je funkcioniranje nužna dostupnost informacija. Druga važna američka invencija jest *Government on the Sunshine Act* iz 1976. kojim su sjednice kolegijalnih tijela otvorene za javnost. V. Musa, 2014.

⁸ Pravo na pristup informacijama ustavno je pravo u 59 država širom svijeta. Osobito su mlade demokracije, uključujući i one europske, sklone dati tom pravu ustavni rang, pa tako primjerice i Hrvatska.

⁹ *Council of Europe Convention on Access to Official Documents*. Konvencija je usvojena u norveškom Tromsøu u lipnju 2009. Do sada je samo devet država ratificiralo Konvenciju, a za stupanje na snagu potrebno ih je deset.

utvrđeno Poveljom temeljnih prava EU-a (čl. 42.). Međunarodni sudovi, osobito Europski sud za ljudska prava, svojom je judikatorom također utjecao na širenje tog prava, tumačeći ga dijelom u članku 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda medija i javnog informiranja te slobode izražavanja, za koju je nužna dostupnost informacija.¹⁰ I Europski sud pravde te europski ombudsman stvorili su značajnu praksu vezanu uz pravo na pristup informacijama.¹¹ Uz spomenute međunarodne organizacije i sudove, u promociji prava na pristup informacijama i njegova ozakonjenja važnu su ulogu imale i međunarodne organizacije civilnog društva, kao što su *Transparency International*, *Article 19*, *Access-info*, *FOIAnet*, *Centre for Law and Democracy*, *RightToInfo* i sl., između ostalog utvrđujući zakonske standarde, izrađujući modele zakona, aktivno pomažući lokalne udruge u pojedinim državama, osobito mladim demokracijama. Danas je jedna od najaktivnijih platformi za promicanje transparentnosti i otvorenosti te e-javnih usluga globalna inicijativa Partnerstvo za otvorenu vlast¹² koja okuplja vlade, udruge civilnog društva, stručnjake i druge aktere (lokalne jedinice, privatni sektor) koji u partnerstvu utvrđuju aktivnosti (akcijske planove) za realizaciju transparentnosti i otvorenosti.

Nakon faze intenzivnog ozakonjivanja prava na pristup informacijama, postojeći trendovi usmjeravaju se na posebne oblike ostvarivanja transparentnosti, potpomognute informatičko-komunikacijskom tehnologijom, osobito internetom. *Otvoreni podaci* jedan su od oblika transparentnosti koji podrazumijevaju objavu informacija na način koji je strojno čitljiv i u skladu s otvorenim formatom i standardom. Na taj se način omogućava (računalna) ponovna uporaba informacija

¹⁰ Jedan od posljednjih važnih koraka u institucionalizaciji prava na pristup informacijama jest odluka Europskog suda za ljudska prava *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary [GC]*, 18030/11, od 8. studenog 2016. u kojoj je Sud zauzeo stav da je uskratoma informacije prekršeno temeljno pravo građana.

¹¹ Primjerice, europski ombudsman je u razdoblju 2006.–2016. donio 275 odluka i 36 preporuka vezanih uz povredu prava na pristup informacijama.

¹² www.opengovernmentpartnership.org.

koje posjeduje javna uprava (osobito geoprostornih, statističkih ili proračunskih podataka, podataka o okolišu ili gospodarstvu, ali i bilo kojeg javnog registra ili evidencije), radi izrade aplikacija kojima se nude različite usluge građanima (npr. tražilice, mape i sl.) ili provode istraživanja.¹³ Ostali trendovi uključuju poticanje veće transparentnosti u pojedinim sektorima. Primjerice, traži se veća transparentnost u području zaštite okoliša (npr. spomenuta Aarhuška konvencija), pravosuđa,¹⁴ otvorenost proračuna i proračunskog procesa,¹⁵ ali i otvaranje znanstvenih istraživanja.¹⁶ U nekim drugim područjima, uglavnom u sklopu suzbijanja korupcije, zahtijevaju se posebni režimi transparentnosti, kao što su primjerice javne nabave, objava imovinskih kartica dužnosnika i slično (v. Musa, 2016b).

2.2. *Otvorenost – participacija građana za bolje odlučivanje*

Otvorenost se ostvaruje primarno kroz procese uključivanja javnosti u donošenje propisa i dokumenata te rad uprave,

¹³ U Hrvatskoj je pravo na ponovnu uporabu informacija uređeno Zakonom o pravu na pristup informacijama, kojim je preuzeta Direktiva o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora 2003/98/EZ, 2013/37/EU. Osim mogućnosti dobivanja podataka na temelju zahtjeva, podaci se objavljuju na portalu otvorenih podataka <http://data.gov.hr/>, koji je povezan s europskim portalom otvorenih podataka <https://www.europeandataportal.eu/>. Otvoreni podaci smatraju se važnim zamašnjakom razvoja javnih usluga na europskom tržištu te ih EU aktivno promiče. Opširnije v. Musa, 2016a; Varga i Vračić, 2015; Vrček, 2015.

¹⁴ U dijelu država pristup informacijama ne obuhvaća i sudsku vlast, pa je pod okriljem posebne inicijative (*Open Judiciary*) fokus usmjeren prema sudstvu, u okviru općeg načela pristupa pravosuđu.

¹⁵ *International Budget Partnership* nositelj je inicijative otvorenih proračuna (*Open Budget*) te je sa svrhom mjerenja izradio i indeks (*Open Budget Index*). Promiče se javnost i informiranje o proračunu i potrošnji, kao i uključivanje u izradu proračuna na svim razinama. <http://www.internationalbudget.org/>. Opširnije projekt otvorenog proračuna Instituta za javne financije www.ijf.hr

¹⁶ Ideja otvorene znanosti (*Open Science*) temelji se na potrebi omogućavanja pristupa znanstvenim istraživanjima i podacima, kao i znanstvenim publikacijama, osobito znanstvenim časopisima koji su glavni kanal objavljivanja znanstvenih radova. Temelji se na načelima transparentnosti, univerzalnog pristupa i ponovne uporabe znanstvenih informacija.

posredno ili neposredno (kroz članstvo u tijelima odlučivanja). Participacija građana, udruga, privatnog sektora i stručnjaka u procesima odlučivanja danas je ključni dio dobrog upravljanja i omogućuje zainteresiranim osobama utjecaj na odlučivanje i rješavanje problema. U širem smislu obuhvaća i tradicionalne instrumente, kao što su podnošenje predstavki i pritužbi neposredno ili putem posebnih tijela (npr. parlamentarni odbori za predstavke, ombudsmeni i sl.), kao i sudjelovanje predstavnika zainteresirane javnosti u radnim skupinama, panelima, povjerenstvima, odborima i vijećima koja donose odluke (npr. predstavnici pacijenata u bolnicama, roditelja u školama, stručnjaka u stručnim i savjetodavnim tijelima, građanski paneli itd., v. Fischer, 2010; OECD, 2001). U osnovi ona obuhvaća mogućnost utjecaja i odgovor uprave na informaciju, mišljenje i stav vanjskog dionika. I sam proces participacije mora biti transparentan tako da što veći krug zainteresirane ili opće javnosti bude pravovremeno informiran o mogućnostima sudjelovanja, uvjetima i rokovima, kao i rezultatima. Otvorenost se, uz efikasnost i neovisnost, spominje kao načelo europskog upravljanja u čl. 298. Ugovora o funkcioniranju EU-a te se u čl. 15. ustanovljuje kao jedno od temeljnih načela Unije radi promocije dobrog upravljanja te osiguranja suradnje s civilnim društvom (V. Đurman, 2016). Uz niz dokumenata Vijeća Europe o važnosti uključivanja i sudjelovanja građana, osobito na lokalnoj razini (Dobrić, 2016), treba spomenuti i Protokol uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi koji također naglašava važnost participacije građana u lokalnim poslovima.¹⁷

Temeljni pravni instrument za ostvarivanje otvorenosti danas je postupak savjetovanja s javnošću (javne konzulta-

¹⁷ Protokol uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi usvojen je 2009. i njime se jamči pravo na participaciju u lokalnim poslovima odnosno »pravo tražiti utvrđivanje ili utjecati na obavljanje ovlasti i dužnosti lokalne samouprave«. Ono uključuje konzultativne procese, lokalne referendume, peticije i druge mjere uključivanja, postupak pristupa dokumentima, uključivanje ranjivih skupina, mehanizme pritužbi i predstavki te poticanje korištenja informacijsko-komunikacijskim tehnologijama u ostvarivanju toga prava.

cije).¹⁸ Uključivanje građana u oblikovanje politika posebno potiču međunarodne organizacije (npr. OECD), kao i EU, koja upravo na taj način nastoji smanjiti percepciju nedovoljne demokratičnosti institucija, postavljajući načela otvorenosti i načelo participacije kao temeljena načela¹⁹ europskog upravljanja.²⁰ Još 2001. Europska komisija je svojom Komunikacijom²¹ utvrdila standarde za savjetovanja, a onda i za suradnju sa stručnjacima i predstavnicima zainteresirane javnosti.²² OECD (2001) svojim je dokumentom o informiranju, konzultiranju i sudjelovanju građana istovremeno utvrdio načela i dobre prakse uključivanja i participacije, uključujući savjetovanja s javnošću.²³ Takve su prakse osobito efikasne

¹⁸ U Hrvatskoj je standard savjetovanja uveden vladinim Kodeksom iz 2009., a propisan kao zakonska obveza Zakonom o pravu na pristup informacijama iz 2013. Danas uključuje obvezu objave nacрта propisa na internetu (ili portalu e-savjetovanja, za tijela državne uprave), pozivanje javnosti da se uključi sa svojim primjedbama i mišljenjima, u pravilu u roku od 30 dana, kao i objavu izvješća o provedenom savjetovanju s odgovorom tijela na svaku od zaprimljenih primjedbi odnosno prijedloga. Postoje i posebni postupci savjetovanja, osobito na lokalnom nivou, u području zaštite okoliša, prostornog uređenja, zbrinjavanja otpada i sl. V. Povjerenik za informiranje (2016).

¹⁹ Načela europskog upravljanja kako su koncipirana u Bijeloj knjizi o europskom upravljanju iz 2001. čine načela otvorenosti, participacije, odgovornosti, učinkovitosti, i koherentnosti. Bijela knjiga odvaja načela otvorenosti (koje zapravo tumači u većem dijelu kao transparentnost) i participacije. Međutim, sva su načela usmjerena primarno na kvalitetu javnih politika i znače inkorporaciju načela dobrog upravljanja u europski sustav odlučivanja.

²⁰ Treba spomenuti i institut građanske inicijative EU-a uvedenu Lisabonskim ugovorom i utvrđenu čl. 11., st. 4. Ugovora o EU-u, a u skladu s čl. 24. Ugovora o funkcioniranju EU-a putem koje građani mogu potaknuti Europsku komisiju da neko pitanje stavi na dnevni red. Pitanje uređuje posebna Uredba EU/211/2011. Više na: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/>.

²¹ *European Commission (2002) Communication: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002) 704 final, 11.12.2002.*

²² *European Commission (2002) Communication: On the collection and use of expertise by the Commission: principles and guidelines, COM(2002) 713 final, 11. 12. 2002.*

²³ OECD (2001) razlikuje tri razine partnerstva s građanima – informacije (transparentnost objavom informacija), konzultacije (vlast traži *feedback* od građana na pojedine prijedloge propisa) i aktivnu participaciju (građani predlažu i aktivno se angažiraju u oblikovanju politika, u dvosmjernom komunikacijskom procesu).

u uvjetima informacijskog društva, jer omogućavaju uključivanje širokom krugu zainteresiranih te diseminaciju rezultata (v. OECD, 2010).

Suvremeni trendovi u području participacije osobito se usmjeravaju na nekoliko pitanja. Jedno od njih je pitanje transparentnosti lobiranja, odnosno transparentnosti utjecaja interesnih skupina u *policy* odluke. Taj je problem osobito relevantan u EU-u, pa se lobističke skupine registriraju u javno objavljenim registrima Komisije.²⁴ Također, posebne su inicijative usmjerene na otvaranje zakonodavnog procesa, a promiče ih i Partnerstvo za otvorenu vlast²⁵ – traži se javno vlasništvo nad parlamentarnim informacijama, poticanje uključivanja, građanska edukacija, praćenje parlamenata i sl., sve sa svrhom poboljšanja konačnih zakonskih rješenja i razvijanja partnerstva između institucija i društva, u okviru kulture transparentnosti i otvorenosti.²⁶ Isto vrijedi i za proračunski proces u kojem se intenzivno promovira participativno budžetiranje (Shah, 2007; Džinić et al., 2016) kao proces kojim se građani uključuju u donošenje proračuna, uz priliku da utječu na prioritete, pridonesu rješavanju problema, ali i utječu na odgovornost države i osobito lokalnih jedinica.²⁷

2.3. Zašto su uistinu važne transparentnost i otvorenost javne uprave?

Transparentnost je danas dio dobrog upravljanja i temeljnih načela funkcioniranja javne uprave. Ona je tako vrijednost

²⁴ U poticanju transparentnosti lobiranja osobito je aktivna udruga AccessInfo. Za sada su otvoreni registri lobista Komisije i Europskog parlamenta, temeljem Međuinstitucionalnog sporazuma o registru transparentnosti iz 2011 odnosno 2014. V. <http://ec.europa.eu/transparencyregister>.

²⁵ V. *Open Legislation* <http://www.opengovpartnership.org/groups/legislative>.

²⁶ V. npr. *Declaration on Parliamentary Openness*, <https://www.openingparliament.org/declaration/>.

²⁷ U Hrvatskoj su zaživjele neke prakse participativnog budžetiranja, iako sporadično, npr. u Pazinu, Crikvenici, Rijeci, Puli i još nekim gradovima (v. opširnije Džinić et al., 2016). Hrvatska zajednica županija nedavno je pokrenula projekt otvorenog proračuna, v. http://www.hrvzz.hr/otvoreni_proracun/.

po sebi, ali ima i instrumentalnu ulogu (Heald, 2006) za ostvarivanje mnogih drugih individualnih ili kolektivnih prava, realizaciju pravne države i funkcioniranje institucija u skladu s temeljnim pravnim i upravnim načelima (primjerice odgovornosti ili učinkovitosti), slobodu izražavanja i rad medija te nesmetano odvijanje demokratskih političkih procesa (Hood, 2006; Birkinshaw, 2006). Transparentnost je u interesu društva kao cjeline, dakle u javnom interesu, kao i u interesu svakog pojedinca. Slično tome, otvorenost i participacija građana u javnoj upravi smatraju se nužnim za postizanje veće efikasnosti uprave i uspjeha javnih politika, jačaju partnerstvo građana i uprave i time dijele odgovornost za ishode, povećavaju legitimitet odluka te doprinose povjerenju u vlast i upravu.

Transparentnost omogućava *ostvarivanje individualnih prava građana* (kao i ispunjavanje obveza) te građanskih političkih prava, smanjujući arbitrarnost i stvarajući pravnu sigurnost. Javna dostupnost informacija omogućava građanima i poduzetnicima donošenje odluka o vlastitoj sudbini utemeljenih na informacijama, primjerice u području obrazovanja, zdravlja, stanovanja ili poslovnog planiranja.²⁸ K tome, pravodobnim informacijama i otvaranjem mogućnosti uključivanja u odlučivanje, gospodarski subjekti poboljšavaju svoj položaj i ubrzavaju vlastite procese umjesto da se sudare s birokratskom sporošću i nedovoljnim informacijama. Također, informacije u određenim upravnim resorima, kao što su primjerice informacije o okolišu, omogućavaju građanima i ostalim dionicima da preuzmu svoj dio odgovornosti za održivi razvoj i budućnost društva.²⁹

²⁸ Primjer je obvezna provedba postupka savjetovanja s javnošću, kada se građani mogu upoznati s namjeranim sadržajem propisa, ili obavezno informiranje o uslugama i načinu njihova ostvarivanja. Hrvatski ZPPI propisuje te obveze u čl. 11. odnosno 10.

²⁹ Primjerice Aarhuška konvencija temeljni je međunarodnih dokument (Hrvatska joj je pristupila 2007.) koji zahtijeva transparentnost informacija o okolišu, uključivanje javnosti u kreiranje politika i donošenje odluka koje se odražavaju na okoliš te omogućavanje odgovarajuće pravne zaštite građanima i udrugama u ostvarivanju tih prava. Izvješće organizacija civilnog društva o provedbi Aarhuške konvencije za razdoblje 2014–2016. U izvješću se, poraža-

Bez transparentnosti rada javne uprave ne funkcionira *mehanizam odgovornosti*, kao polaganja računa građanima od strane javne vlasti. Transparentnost omogućava prethodnu (*ex ante*) i naknadnu (*ex post*) kontrolu tijela javne vlasti, posebice trošenja javnih sredstava, te tako sprječava zloupotrebe, uključujući korupciju, koje bi mogle ostati sakrivene i multiplicirati se pod velom tajnosti. Ona ujedno potiče efikasnost i djelotvornost informiranjem o ispunjavanju zadanih ciljeva. Transparentnost je stoga lijek za suzbijanje korupcije, koji doprinosi jačanju integriteta, sprječavajući stvaranje zamračenih niša u kojima se bez kontrole mogu događati nepravilnosti. Pri tome je odlučna i uloga medija, kao medijatora između uprave i društva, koji prema svojoj funkciji trebaju tražiti informacije, ali ih i prerađivati i tumačiti javnosti, pa stoga i kvaliteta medija i medijskog zakonodavstva neposredno utječe na stupanj transparentnosti.³⁰

Transparentnost omogućava *daje moć građanima* tako što im pruža više i bolje informacije. Na taj način smanjuje se problem informacijske asimetrije između vlasti i građana. Ako je prati i otvaranje vlasti i uprave prema građanima i uspostavljanje mehanizama participacije, ona povećava društvenu jednakost i ravnopravnost te omogućuje upravljanje vlastitom sudbinom i ostvarenje društvene, gospodarske i individualne koristi pravovremenim uključivanjem u procese odlučivanja. Na taj način povećava se s jedne strane prihvatljivost javnih politika i odluka tijela javne vlasti, dok se s druge strane omogućava identificiranje najboljih rješenja i *policy* alternativa te

vajuće, ističe: »Premda tijela javne uprave nevoljko primjenjuju obaveze koje proizlaze iz te Konvencije, nastojeći ignoriranjem ili pogrešnom interpretacijom njezinih načela ograničiti dostupnost informacija, a sudjelovanje javnosti u postupcima odlučivanja svesti na puko zadovoljavanje forme, neki pomaci nabolje ipak postoje. No, još smo uvijek jako daleko od ideala okolišne demokracije.«

³⁰ Novinarska etika, kvaliteta medija općenito, položaj novinara (pravna zaštita), njihova nepristranost, kao i razvijeno istraživačko novinarstvo mogu se smatrati kao faktori koji utječu na razinu transparentnosti kao i njezine učinke. Primjerice, u Hrvatskoj je novinarima zajamčeno posebno pravo pristupa informacijama radi informiranja javnosti još Ustavom iz 1990. (čl. 38., st. 3.) i njihov je položaj kao i zaštita uređena posebnim Zakonom o medijima iz 2004.

tako povećava kvaliteta javnih politika, propisa i odluka. Transparentnost tako povećava legitimitet javne vlasti i učinkovitost javnog upravljanja.

Otvorenost kao svojevrsan derivat transparentnosti koja omogućava da u okviru načela javnosti rada građani sudjeluju u odlučivanju također je nužan element za ostvarivanje navedenih vrijednosti, s učinkom podijeljene odgovornosti za sadržaj i rezultate javnih politika i odluka uopće. Otvorenost u smislu participacije i responsivnost vlasti i uprave omogućuje donošenje kvalitetnijih odluka i u krajnjoj liniji povećava njihovu prihvatljivost onima koji su sudjelovali u njihovu kreiranju. Suvremene tehnologije omogućavaju otvaranje uprave na različite načine i u svim smjerovima, kako prema posebnim skupinama, tako i prema općoj javnosti, od e-pošte, društvenih mreža, web portala s *online* forumima ili *online* savjetovanjima, kreiranjem proračuna i sl. Međutim, nužan preduvjet su adekvatni kanali komunikacije s građanima koji odgovaraju pojedinim vrstama participacije, pravovremenost uključivanja kao i motivacija i uprave i građana za sudjelovanje. A ona ovisi i o povjerenju.

3. Jača li transparentnost povjerenje u upravu i vlast?

3.1. Vjeruju li građani vlasti i upravi?

Mnogo je napisano i istraženo o povjerenju u institucije, uključujući i upravu, i osobito o padu tog povjerenja (Thomas, 1998; Kim, 2005; Van de Walle et al., 2008; Bouckaert, 2012; Mabilard i Pasquier, 2016/2017). Interes za povjerenje potaknut je nalazima o njegovu padu u sklopu različitih istraživanja, kao što su svjetska istraživanja vrijednosti (*World Value Survey*), Eurobarometar, *European Social Survey* ili američke studije nacionalnih izbora (*American National Election Study*) (Bouckaert i Van de Walle, 2003). Međutim, nijedno se ne bavi pitanjem razloga pada povjerenja u javnu upravu (ERCAS, 2015: 12).

Istraživanja povjerenja u institucije koje redovito provodi Eurobarometar pokazuju konstantan pad povjerenja, kako u

nacionalne političke institucije (parlamente i vlade) tako i u EU (i njezine institucije) (Eurobarometer 2016, Eurobarometer 2015). Povjerenje Europljana u nacionalne političke institucije relativno je nisko i kreće se oko četvrtine – 28% Europljana ima povjerenja u nacionalne parlamente, a 27% u nacionalne vlade. Niže je čak i od povjerenja u EU-u koje je svibnju 2016. iznosilo 33%, pri čemu je zaustavljen pad koji je identificiran u 2015. (40% u proljeće 2015., 32% u jesen 2015.). Usporedbe radi, povjerenje je bilo najviše u proljeće 2007. kada je 43% građana imalo povjerenja u nacionalne parlamente, 41% u nacionalne vlade, a čak 57% u EU-u. Istovremeno, visok je udio građana koji nemaju povjerenja u nacionalne političke institucije (oko dvije trećine građana) i taj udio raste – čak 68% građana nema povjerenja u vladu, a 65% u parlamente.³¹

Drugo istraživanje, ono o integritetu i povjerenju (ERCAS, 2015), usmjereno na povjerenje u nacionalne institucije pokazalo je da je povjerenje građana država EU-a u nacionalne parlamente i nacionalne vlade u razdoblju 2008.–2013. značajno palo – u prosjeku građani vjeruju parlamentima 7% manje, a vladama 8% manje. U svim skupinama zemalja (srednja i istočna Europa, sjeverna Europa, južna Europa, zapadna Europa) opalo je povjerenje u nacionalne parlamente i vlade (3–19%). Pad povjerenja najznačajniji je u državama južne Europe (Cipar, Grčka, Italija, Malta, Portugal, Španjolska) i iznosi 19% (povjerenje u parlament) odnosno 16% (povjerenje u vladu), a najmanji u državama srednje i istočne Europe (nove članice), gdje iznosi 3% odnosno 4%. Istodobno, u regionalna predstavnička tijela i upravu vjeruje 4% manje građana. U Hrvatskoj pad povjerenja u parlament iznosi 4% (sa 20 na

³¹ Moguće je da je pad povjerenja potaknut i slabostima u rješavanju ključnih problema koje europski građani identificiraju kao najvažnije – imigracija, terorizam, ekonomska situacija, javne financije u EU-u i nezaposlenost, kao najvažnije na razini EU-a (Eurobarometer, 2016: 7), a nezaposlenost, imigracija, ekonomska situacija, terorizam, zdravlje i socijalna sigurnost te mirovinski sustav na nacionalnom nivou (ibid.: 8). I rezultati istraživanja ERCAS (2015) pokazuju da je pad povjerenja najniži u onim državama koje su bile pod najvećim udarom krize. Upravo se učinkovitost vlasti i uprave u provedbi javnih politika i pružanju javnih usluga najčešće analizira kao prediktor povjerenja.

16%), dok je povjerenje u vladu ostalo isto i iznosi 19%, nešto manje od prosjeka za skupinu zemalja (22%) i znatno manje od prosječnog povjerenja u vladu (29%). Povjerenje u regionalne parlamente i upravu je 20%, također znatno manje od prosjeka EU-a (45%). Države sjeverne Europe znatno odudaraju od prosjeka EU-a – građani dominantno imaju povjerenja u parlament (63%, u usporedbi s prosjekom EU-a 29%), i uglavnom imaju povjerenja u vladu (48%, prosjek EU-a 29%), a prate ih zemlje zapadne Europe gdje parlamentima vjeruje 29% građana, a vladi 37%. Međutim, i u njima je došlo do pada povjerenja, osobito u zemljama sjeverne Europe gdje pad povjerenja u vladu iznosi 13%. Zanimljivo, povjerenje u parlament i vladu najniže je u Sloveniji (6% vjeruje parlamentu, a 11% vladi) i Španjolskoj (7% vjeruje parlamentu, a 8% vladi) i te su zemlje pretrpjele najznačajniji pad povjerenja. Također, između 30 i 40% građana smatra da su u pružanju javnih usluga neke grupe zastupljenije odnosno imaju prednost, najviše u novim članicama. U Hrvatskoj to smatra najveći broj građana od svih država – čak 52% za obrazovanje, 63% za zdravstvo i 54% za policiju. Slično, partikularizam i korupcija prepoznaju se najviše u novim članicama – čak 88% njihovih građana smatra da je korupcija raširena (u Hrvatskoj 94%, prosjek EU-a 75%), 73% da to utječe na gospodarstvo i tržište (u Hrvatskoj 79%, prosjek EU-a 62%), a 37% smatra da su korumpirani i državni službenici (u Hrvatskoj 53%, prosjek EU-a je 35%). U prosjeku, 21% građana novih članica EU-a smatra da vlada dobro rješava pitanje korupcije, u Hrvatskoj nešto više (28%). Dakle, građani u osnovi ne vjeruju vlasti i upravi. Zašto je tako?

3.2. Koncept povjerenja

U osnovi, slabo povjerenje u institucije, osobito u izvršnu vlast i upravu, suprotno je uvjerenju da je razina demokracije viša, a efikasnost uprave bolja. Stoga koncept *povjerenja* zaokuplja osobitu pažnju znanstvenika u posljednjih dvadesetak godina, i to iz različitih perspektiva i pristupa (Bouckaert, 2012; Choudhury, 2008), rezultirajući različitim definicijama i

konceptualnim sadržajem. S obzirom na multidisciplinarnost, nema univerzalno prihvaćene definicije (Mabillard i Pasquier, 2016/17). Načelno, povjerenje je povezano s očekivanjima ili uvjerenjima da će se drugi ponašati na određen, predvidljiv način (Thomas, 1998: 169). Može se definirati kao »dobrovoljni čin utemeljen na psihološkom stanju pozitivnih očekivanja suočenih s ranjivošću i rizikom« (Choudhury, 2008: 590). Drugim riječima, radi se o stavu, uvjerenju u kojem onaj koji daje povjerenje u situaciji neizvjesnosti ima pozitivan stav i uzda se u to da će onaj drugi, koji nešto mora učiniti, postupati na najbolji mogući način povjerenje. Pri tome je riječ o psihološkom stanju, mješavini racionalne odluke utemeljene na dokazima i emocionalnog stava, kognicije i afekta (Rousseau et al., 1998: 395; prema: Grimmelikhuijsen, 2012: 54). U osnovi, povjerenje se razvija na uvjerenju odnosno percepciji da je onaj drugi vrijedan tog povjerenja (*trustworthy*) temeljem evaluacije i emocionalne privrženosti (Kim, 2005: 618). Takav koncept (koji obuhvaća i percepciju, i činjenice, i afekt) ujedno pokazuje da je na povjerenje teško jednostrano utjecati i da se ono razvija kao posljedica čitavog niza faktora.

Moguće je razlikovati tri vrste povjerenja (prema: Thomas, 1998): (1) fiducijarno, u sklopu odnosa principala i agenta, u kojem principal zbog informacijske asimetrije nema drugog načina nego prepustiti se i vjerovati agentu da će raditi najbolje što zna, u njegovu interesu; primjeri uključuju odnos liječnika i pacijenta, ali i odnos vlasti i uprave s jedne te građana i društva s druge strane; takav koncept oslanja se osobito na kompetenciju i etičke norme agenta (uprave, liječnika i sl.); (2) uzajamno, koje je interpersonalno, i u kontekstu uprave označava odnos između službenika i građana; suradnja je ovdje dodatna kvaliteta, ali nije nužno da svaka suradnja dovede do povećanog povjerenja, jer ujedno suradnja polazi od samointeresa svakog od sudionika; (3) društveno povjerenje, kao oblik socijalnog kapitala koji se postupno akumulira kroz interakcije te postaje javno dobro, olakšavajući suradnju i društvene transakcije, a posljedica je kulture i drugih društvenih faktora (v. Putnam, 2003, o socijalnom kapitalu). U svakom od

koncepta povjerenja nužan je odnos međuovisnosti između onoga tko daje povjerenje (*trustor*) i onoga kome se povjerenje daje (*trustee*) (Grimmelikhuijsen i Knies, 2015: 3–4).

Povjerenje se smatra odlučnim za funkcioniranje društvenih procesa. Politički procesi i zadovoljstvo vlašću i javnim uslugama, kao i povjerenje investitora i korisnika nužni su za uspjeh politika, osobito ako one traže suradnju građana u procesu provedbe (Mabillard i Pasquier, 2016/2017: 70). Povjerenje je ključno za demokratske procese – »vlast treba povjerenje građana kako bi dobro radila« (Hardin, 1999, prema Mabillard i Pasquier, 2016/2017: 70). U tom smislu, najvažniji cilj uprave je izgraditi povjerenje javnosti kako bi demokracija bila moguća (Godsell, 2006: 623, prema: Choudhury, 2008: 587).

Kako nastaje i o čemu ovisi odnos povjerenja? Povjerenje se stvara na temelju karakteristika (npr. obilježja osobe), procesa (kroz višestruke interakcije) ili institucije (formalni institucionalni procesi) (Zucker, 1986, prema: Thomas, 1998: 178). Ističe se da demokratske institucije u osnovi počivaju na nepovjerenju u ljudsku prirodu i vlast (slično Kim, 2005) pa su njihovi međusobni odnosi kroz sustav diobe vlasti i uzajamnog nadzora upravo i konstruirani da bi omogućili odnos povjerenja i time funkcioniranje demokracije. Ali upravo povjerenje u demokratske institucije – parlamente, izvršnu vlast i upravu, sudstvo – pokazuje nezadovoljavajuću razinu, pa čak i pad u kraćim razdobljima.³² Znanstvenici su stoga nastojali identificirati faktore koji utječu na stvaranje odnosa povjerenja te su od promatranja onoga koji povjerenje daje (građanina, poduzetnika itd.) pažnju usmjerili na onoga kome se povjerenje daje, smatrajući da je zapravo ključni, ali mjerljiv, problem upravo u vladi, upravi, javnom sektoru, političkim i sudskim institucijama. Stoga su identificirane varijable na strani insti-

³² Problem s istraživanjima povjerenja jest da su neminovno ograničena na srednjoročne analize, od desetljeća ili nešto više. O pravom padu povjerenja u vlast mogli bismo govoriti, međutim, kada bismo analize mogli protegnuti na više desetljeća, pa i stotinu godina.

tucija koje utječu na povjerenje građana prema njima, odnosno percepciju građana da su institucije vrijedne povjerenja (*trustworthy*). Kao ključne ističu se (Kim, 2005; Grimmelikhuijsen, 2012: 54)³³:

- (1) kompetencija (*competence*) – povjerenje ovisi o tome u kojoj mjeri građani smatraju institucije, uključujući upravu, sposobnima, vještima, profesionalnima i učinkovitima; vjeruju li da institucije imaju znanja i vještine koje im omogućavaju učinkovitost;
- (2) dobronamjernost (*benevolence*) – građani će imati povjerenja u institucije ako ih percipiraju kao one koje djeluju u javnom interesu i služe građanima i društvu, odnosno pokazuju iskrenu brigu za dobrobit građana;
- (3) čestitost ili integritet (*honesty; integrity*) – za povjerenje je potrebno da građani percipiraju institucije kao iskrene, kao one koje ispunjavaju obećanja;
- (4) vjerodostojnost (*credible commitment*) – institucije koje dokazano »pokazuju interes da poštuju obećanja i djeluju u skladu s određenim standardima« (Levi, 1998; prema: Kim, 2005: 625);
- (5) pravičnost (*fairness*) – institucije, a osobito uprava, prema građanima postupaju jednako i uzimajući u obzir ravnomjerno sve društvene interese.

3.3. Povjerenje u upravu

Povjerenje u upravu može se promatrati kao dio šireg povjerenja u političko-upravne institucije ili kao povjerenje u javni sektor. Bouckaert (2012: 95) razlikuje tri dimenzije povjerenja u upravu: povjerenje građana i organizacija privatnog i civilnog sektora u upravu i javni sektor (povjerenje vanjskih dionika i korisnika u pojedine segmente vlade (uprave) i javnog sektora), povjerenje vlade i javnog sektora u građane i

³³ Najčešća je podjela na tri elementa – kompetencija, dobronamjernost i iskrenost, ali Kim posebno ističe i dvije dodatne – vjerodostojnost i pravičnost, koje su i ovdje uključene kao važne. Za popis svih varijabli v. Kim, 2005: 623–624.

organizacije privatnog i javnog sektora (npr. osobito u poreznom sustavu, regulaciji u cjelini, javno-privatnom partnerstvu, promicanju participativnih praksi) te povjerenje unutar vlade i javnog sektora (između institucija, primjerice centralne i lokalne uprave, ministarstava i agencija, ministarstva financija i drugih ministarstava, političara i službenika, službenika međusobno). On smatra da su, iako se najčešće pod povjerenjem razmatra prva komponenta, sve tri komponente nužne za raspravu o povjerenju u upravu (vladu i javni sektor). Osobito danas, u uvjetima fragmentiranog javnog sektora, međusobno povjerenje između institucija nužan je preduvjet za povjerenje u sustav u cjelini. Ujedno, svaka od tih triju komponenta doživjela je različite promjene – u prvoj su reforme NJM nastojale ostvariti veću učinkovitost uprave, ali s različitim uspjehom; u drugoj, procesi otvaranja uprave građanima kroz instrumente participacije i dvosmjerne komunikacije imaju potencijal povećati povjerenje uprave u građane i dionike, dok je odnos između institucija doživio porast broja i intenziteta kontrolnih mehanizama (Hood et al., 2004) i suzbijanja korupcije – od intenzivnijeg upravljanja (npr. strateško planiranje, financijsko upravljanje i kontrole, instrumenti jačanja kvalitete) do posebnih nadzornih institucija (npr. institucije integriteta, v. Musa, 2016b).

Načelno, smatra se da povjerenje građana u vlast i upravu opada, i da je tome uglavnom uzrok neučinkovitost vlasti i uprave u rješavanju problema i pružanju kvalitetnih javnih usluga. Te se tvrdnje temelje na istraživanjima manjeg opsega u sklopu pojedinih globalnih ili regionalnih istraživanja, kao što su Eurobarometer, World Value Survey i sl. (v. supra). Takva istraživanja uglavnom pokazuju da je u kraćem vremenu došlo do pada povjerenja u nekim državama ili skupinama zemalja, osobito u odnosu na izvršnu vlast i javni sektor.

Istina, mnoga istraživanja na to upućuju, uglavnom provedena na makrorazini, usporedbom pojedinih faktora (osobito učinkovitosti, kvalitete uprave, odsustva korupcije) i njihova utjecaja na povjerenje u upravu, javni sektor, javne službenike ili izvršnu vlast u različitim državama. Iako je kompetentnost

institucija tek jedan od faktora povjerenja, u pogledu javne uprave (uključujući izvršnu vlast i javni sektor),³⁴ istraživanja najčešće ispituju odnos učinkovitosti i povjerenja (Van de Walle et al., 2008x) odnosno kvalitete usluga, kao indikatora učinkovitosti, i povjerenja (Bouckaert, 2012). Van de Walle et al., (2008: 57–58) analizom WVS 1981.–2000. pokazuju da nema općeg padanja povjerenja u javne službenike, iako su nalazi u pojedinim zemljama različiti, u nekima je došlo do pada (npr. Australija, Finska, Francuska, Poljska), a u nekim do poboljšanja (Danska, Njemačka, Island, Slovačka). Isto nalaze u podacima Eurobarometra 1997.–2003. za zemlje OECD-a ili spomenutom istraživanju ERCAS (2015).

Međutim, kako neki autori ističu, takva istraživanja rijetko imaju povijesnu perspektivu i pate od raznih konceptualnih i metodoloških problema, zbog čega upućuju na pogrešne zaključke. Jedan od problema je problem percepcije koja je imanentna povjerenju – mišljenje o efikasnosti uprave i onda povjerenje u upravu više je stvar stava nego realnih učinaka (Bekke i Van der Meer, 2000, prema: Van de Walle et al., 2012: 48). Također, istraživanja su pokazala da su pojedinci pri zauzimanju stavova skloni halo-efektu i predrasudama te pod utjecajem emocija – zbog lošeg iskustva s jednom uslugom ili segmentom uprave skloni su protegnuti negativan stav i na ostatak sustava (Grimmelikhuijsen, 2012). Jedno od obilježja nepovjerenja jest da se širi kao crna mrlja – nepovjerenje u jednu instituciju ima tendenciju proširiti se i na druge (Bouckaert, 2012: 110)

U skladu s faktorima identificiranima u teoriji kao odlučnicima za povjerenje, institucije, pa tako i uprava, izgubit će povjerenje građana ako su nekompetentne i neučinkovite u postizanju ciljeva, ako su neosjetljive na potrebe građana, ako stavljaju privatne ili druge interese ispred interesa građana, ako ih ne tretiraju jednako i ne uključuju u donošenje odluka,

³⁴ Povjerenje u javnu upravu odnosi se na istraživanja i povjerenja u vladu kao i javni sektor jer se najčešće obuhvaćaju pojmom *trust in government* ili *trust in public sector*.

te ako ne poštuju obećanja i krše dosegnute standarde javnog djelovanja. Odnosno, učinkovitost, profesionalizam, načelo zakonitosti i odsustvo korupcije, jednakost i uključivost, kao i vjerodostojnost u obnašanju dužnosti i radu uprave preduvjeti su za povjerenje građana u upravu. U kojoj mjeri će ti faktori biti odlučni za povjerenje građana, ovisi i o samim građanima pojedinačno, odnosno njihovom iskustvu, znanju, političkim opredjeljenjima, osobnosti, kulturalnim značajkama (Mayer et al., 1995, prema: Kim, 2005).

U kontekstu javne uprave tri okolnosti vezane uz povjerenje osobito su značajne. Povjerenje se gubi, između ostalog, kada su društvene i institucionalne uloge u stalnoj promjeni – drugim riječima, stabilnost doprinosi povjerenju jer institucionalizacija čini očekivanja stabilnima (March i Olsen, 1989; Thomas, 1998: 185). U kontekstu reformi koje se odvijaju posljednjih desetljeća, stalne promjene i poboljšanja upravnog djelovanja usmjereni su, između ostalog, upravo na poboljšanje zadovoljstva građana i korisnika, osobito u okviru reformi NPM (v. Bouckaert, 2012; Pollitt i Bouckaert, 2004; Koprić et al., 2014). Međutim, kao i kod svake promjene, rezultati dolaze tek kasnije, i to ako su reforme efikasne. Stoga vrijeme reformi dovodi i do pada povjerenja. Osobito bi takav problem mogao biti relevantan za tranzicijske zemlje, u kojima osim reformskih i globalizacijskih procesa traje i dugotrajni, generacijski proces tranzicije (v. Marčetić, 2005) i prelazak iz fragilnih u čvrste demokracije.

U tim zemljama, osim nestabilnosti prouzročene tranzicijom, reformom i globalizacijom, tranzicijske i reformske nestabilnosti, raširenost korupcije osobito je važan element u smanjivanju povjerenja građana u upravu. Kako ističe Thomas (1998: 185; slično i Kim, 2005: 626), nepovjerenje nastaje kada umjesto iskrenosti, dobrih namjera i pravičnosti, nastupa nejednako tretiranje, laganje i zlouporaba moći, favoriziranje posebnih interesa umjesto i nauštrb javnog interesa, što korupcija zapravo i jest. U kontekstu borbe za suzbijanje korupcije, a u uvjetima niskog povjerenja u upravu, jedan od izlaza je jačanje nadzora putem uspostave različitih institucija koje jačaju

integritet (i time povjerenje). Nadzor je jači što je nepovjerenje jače, pa stoga ne čudi da tranzicijske zemlje prednjače u uspostavi različitih antikorupcijskih mehanizama, tzv. *watch-dog* institucija (v. Musa, 2016b). Bez povjerenja građani nisu skloni glasovati ili sudjelovati u izbornim procesima, nego su skloniji formirati kontrolne točke koje pozivaju na odgovornost (Kim, 2005: 628).

Treća posebnost mladih demokracija jest slab profesionalizam upravnih službenika, ali i razvijenost organizacijskih procesa tako da odgovaraju na kompleksnu stvarnost. Kako se povjerenje gubi zbog nekompetentnosti (Thomas, 1998: 185), upravo jačanje profesionalizma, ali i razvoj organizacijskih instrumenata koji poboljšavaju efikasnost (npr. planiranje, informacije, koordinacija) uvjet su za jačanje povjerenja. Kako naglašava Thomas (1998: 185), za to je nužna samokritičnost i okretanje struci i njezinim temeljnim načelima, umjesto identificiranja s potrebom trenutačne organizacijske klime.

3.4. Može li transparentnost ojačati povjerenje građana u upravu?

Odnos povjerenja i transparentnosti je kompleksan. Na razini politika, porast transparentnosti motiviran je vraćanjem povjerenja u institucije. Europska unija u svoje ugovore uključila je načela otvorenosti (transparentnosti) upravo kao instrument za vraćanje povjerenja u institucije, optužene za demokratski deficit (v. Koprić et al., 2012). OECD promovira transparentnost i otvorenost upravo radi vraćanja povjerenja građana i privatnog sektora u institucije. Primjerice, OECD navodi »povjerenje, izgrađeno na otvorenosti, integritetu i transparentnosti, ostaje krajnji cilj kako bi se unaprijedio učinkovit i na učinak orijentiran javni sektor, koji će efikasnije pružati bolje javne usluge i promovirati otvorenu i transparentnu vlast« (OECD, 2011: 7).

Transparentnost je nužna za stvaranje odnosa povjerenja – omogućuje realizaciju segmenata povjerenja, kao što su iskrenost, vjerodostojnost ili informiranje građana o učincima

upravnog djelovanja. Kako bi građani mogli imati povjerenja u upravu, odnosno smatrati upravu vrijednom povjerenja (vjerodostojnom, kompetentnom, iskrenom, dobromamjernom i pravičnom), moraju dobiti točnu, pravovremenu i adekvatnu informaciju o njezinu radu. Tako u suvremeno informacijsko doba proaktivna i kontinuirana objava informacija ima načelno pozitivan učinak na povjerenje, doduše pod određenim uvjetima, i uprava to obilato koristi kako bi informirala građane o radu, pridobila ih za provedbu određenih politika (npr. energika, zdravlje i sl.), ali i poboljšala svoj javni imidž. Suprotno, nedostatak transparentnosti svakako dovodi do iskrivljenih ili skrivenih informacija, a time i nepovjerenja (Mabillard i Pasquier, 2016/2017; Grimmelikhuijsen, 2012).

Dodatno, transparentnost koja omogućava razvoj odnosa povjerenja u drugom koraku omogućava otvaranje uprave koje dovodi do razmjene informacija te suradnje s građanima, privatnim i civilnim sektorom. A zatim suradničko rješavanje društvenih problema, smatra se, poboljšava efikasnost. Kao funkcionalne koristi povjerenja, Choudhury (2008) ističe upravo smanjenu potrebu za kontrolom i povećanu važnost participacije, prije svega u samom radu organizacije. S druge strane, Wang i Wan Wart (2007) naglašavaju važnost participacije (i transparentnosti) za legitimnost i demokratski proces, ali i ističu da mnogi građani sudjeluju u odlučivanju zato što u osnovi nemaju povjerenja u vlast i upravu (da će donijeti odluku u javnom interesu). Međutim, odnos povjerenja i suradnje je cirkularan. Bez povjerenja, temeljenog na transparentnosti, nema otvorenosti – »građani bi se mogli pribojavati da bi uprava mogla zloupotrijebiti njihova prava ili da javni programi mogli nanijeti više štete nego koristi« te se suzdržati od participacije, što onda dovodi do još većeg nepovjerenja (Kim, 2005: 628). Međutim, *pro forma* participativni mehanizmi čine dodatnu štetu, ako participacija nije supstancijalna – iako povjerenje olakšava suradnju i otvaranje, a zatim uspješna suradnja dovodi do većeg povjerenja, neuspješna suradnja može dovesti do smanjivanja povjerenja (Kim, 2005: 629). Loša praksa da se kanali participacije otvaraju kada je odluka već donesena ili

da se pozivaju samo odabrani predstavnici određenih interesa negativno utječe na kvalitetu participacije. Drugim riječima, nije svaka participacija uspješna i u dobroj vjeri (Wang i Wan Wart, 2007) i upravo takva participacija dovodi do pada povjerenja. S druge strane, kvalitetan proces participacije koji jača uvjerenje u etiku i integritet u upravi te kompetenciju uprave, a osobito pokazuje da je kao rezultat participacije poboljšana kvaliteta usluge ili učinkovitost politike, jača i odnos povjerenja (ibid.). »Povjerenje se povećava kada javni službenici pokažu integritet, iskrenost i moralno vodstvo te kad je etika u upravi institucionalizirana kroz proces participacije« (Wang i Wart, 2007: 276).

Međutim, odnos između transparentnosti i povjerenja nije jednoznačan niti nužno pozitivan, iako vlada uvjerenje da više transparentnosti znači i veće povjerenje te da se ta dva procesa međusobno potiču (Grimmelikhuijsen 2012; Mabillard i Pasquier, 2016/2017). Naime, s obzirom na to da nedostatak informacija, a time i slabija odgovornost uprave, slabe povjerenje, smatra se da, suprotno tome, veća količina informacija jača položaj građana te oni imaju veću mogućnost ocijeniti institucije i politike (Mabillard i Pasquier, 2016/2017). Naime, dok nedostatak informacija dovodi do gubitka povjerenja (Grimmelikhuijsen et al., 2013, prema: Porumbescu, 2015), suprotno nije uvijek slučaj, iako se u praksi ta teza ne preispituje. Razloga za to ima više, a ovdje se ističu dva ključna.

Prvo, transparentnost jest nužan uvjet za povjerenje, ali sama za sebe nije dovoljna. Velika količina informacija o radu javne uprave i vlasti ne znači nužno da će te informacije pokazati zakonitost u radu, pravičnost uprave ili njezinu vjerodostojnost. Naprotiv, transparentnost prvo razotkriva sve ono što povjerenje ruši – nepravilnosti, korupciju, neiskrenost, pogodovanje i slično, i time povećava nepovjerenje, barem u prvoj fazi. Kako izgradnja povjerenja počiva na »zakonitosti, integritetu, efikasnosti, učinkovitosti, uključivanju, međuovisnosti, transparentnosti i pravičnosti upravne prakse« (Godsell, 2006, prema Choudhury, 2008: 587), transparentnost ostaje samo jedan od preuvjeta na kojima u konačnici počiva

povjerenje u vlast i upravu. Ako drugi uvjeti nisu ostvareni – npr. efikasnost ili zakonitost u radu, uprava se neće moći smatrati vrijednom povjerenja (iskrenom, kompetentnom, dobronamjernom, vjerodostojnom, pravičnom). Uostalom, iako je transparentnost danas shvaćana kao vrijednost za sebe, ona ujedno ima i instrumentalnu ulogu (Heald, 2006). Stoga transparentnost u smislu značajnog povećanja količine informacija o radu vlasti i uprave u prvoj fazi vrlo vjerojatno dovodi do pada povjerenja u institucije³⁵ ako (ali i s obzirom na to da) upozorava na nepravilnosti u radu, neracionalno odlučivanje i potrošnju javnih sredstava, pa i na koruptivno ponašanje. Nepovjerenje jača i zbog prisutnosti skandala u medijima, osobito u slučajevima korupcije na visokim razinama vlasti (slično i Park i Blenkinsopp, 2011: 270). Tako su i Mabillard i Pasquier (2016/2017) u svom istraživanju povezanosti transparentnosti i povjerenja u 10 zemalja zaključili da je porast broja zahtjeva za pristup informacijama praćen strmoglavim padom povjerenja u Meksiku i Indiji. Stoga je prvi zadatak transparentnosti kao standarda u radu javne uprave postići veću efikasnost, poštovanja načela zakonitosti i vladavine prava, kao i integritet institucija, a u drugom koraku i do povrata povjerenja u institucije. Ukratko, povjerenje u upravu ne postiže se pukom transparentnošću, već transparentnošću koja ima takvu snagu da preventivno djeluje na institucije u smislu poboljšanja njihove kvalitete.

Drugi problem je pitanje odnosa kvantitete i kvalitete informacija koje su građanima na raspolaganju zbog povećane transparentnosti. Naime, točna, objektivna, pravodobna infor-

³⁵ Dobar pokazatelj su ljestvice percepcije korupcije. Hrvatska je 2016. na 55. mjestu, od 176 zemalja, s time da od 2012. percepcija korupcije minimalno pada (0 – vrlo korumpirane zemlje, 100 bodova – potpuno odsustvo korupcije), usprkos svim naporima u sklopu antikorupcijske strategije – od 46 bodova 2012., preko 48 bodova (2013. i 2014.), 51 bod (2015.) i 49 bodova godine 2016. imala je 46 bodova 2013. Dakle samo nakratko 2015. građani su percipirali sustav kao bliži nekorumpiranom nego potpuno korumpiranom. Otkrivanje negativnosti povećava percepciju korupcije, pa stoga u prvim fazama suzbijanja korupcije percepcija njezina postojanja neizostavno raste. Za ljestvicu v. <http://www.transparency.org>.

macija koja se kontinuirano pruža građanima i oni je mogu razumjeti preduvjet je za jačanje povjerenja. Kvaliteta informacije tako postaje ključna za odnos povjerenja. Kako je pokazalo istraživanje Grimmelikhuijsen (2012) na primjeru politike zaštite okoliša na lokalnoj razini, građani su osobito zainteresirani za kvalitetnu informaciju o učincima rada uprave ili provedbe politike jer ona povećava percepciju kompetentnosti uprave, a povjerenje je veće što je percepcija građana o nekompetentnosti manja. Istodobno, građani su bolje informirani i organizirani (kroz udruge, stručna tijela ili slično) i zahtijevaju od uprave kvalitetnije informacije. Dakle, ono što osobito razara odnos povjerenja jest nerazmjer između kvalitete i kvantitete informacija pri čemu građani bivaju zasuti mnoštvom informacija koje nisu korisne jer su ili zakašnjele, ili netočne, ili nerazumljive, ili pak zbog količine ne omogućavaju pronalaženje bitnog.³⁶ Kvaliteta informacije utječe i na to imaju li građani informaciju o učinku (koju mogu ili ne mogu razumjeti, npr. broj zaposlenih u trećem kvartalu ili trend zapošljavanja uz adekvatno obrazloženje razloga), osjećaju li posljedice učinaka politike (npr. da se povećao broj zaposlenih, napunio državni proračun, poboljšale investicije) ili samo percepciju učinka (koja je mješavina stavova, uvjerenja i afekta). Ako se uzme u obzir da ljudi odlučuju temeljem ograničene racionalnosti, da je povjerenje kombinacija kognitivnog i afektivnog, a posebno da su skloni temeljiti (ne)povjerenje na halo efektu i predrasudama (v. supra), nekvalitetne informacije u jednom području vrlo vjerojatno utječu na negativan stav prema drugim područjima, pa dovode i do pada povjerenja u vlast u cjelini. Istovremeno, promicanje pozitivne slike o transparentnosti može potaknuti pozitivnu percepciju, a time i povjerenje. Stoga ne čudi popularnost, posebice posljednjih godina, različitih ljestvica (*league tables*) koje mjere i transparentnost, percepciju korupcije, kvalitetu regulativnog okvira i sl., u kojima je stvar prestiža zauzeti što bolju poziciju koja postaje svrhom po sebi. Međutim, za transparentnost, druge

³⁶ Pravilo tri klika uvriježilo se kao jamac lake dostupnosti i pristupačnosti informacija – svaku informaciju mora biti moguće pronaći u najviše tri koraka.

vrijednosti na kojima počiva povjerenje (npr. efikasnost, zakonitost, jednakost) od veće je važnosti zaista poticati supstancijalnu transparentnost kvalitetnim informacijama. Umjesto iluzije transparentnosti (Heald, 2006) ili tzv. pseudotransparentnosti (Grimmelikhuijsen, 2012), koja označava situaciju u kojoj se čini da uprava objavljuje veliku količinu informacija, ali koje su uglavnom slabo razumljive i pretjerane, možda čak i netočne, i kojom se maskiraju negativni rezultati rada uprave (ili barem nedovoljno dobri) i zapravo ne dolazi do prave transparentnosti kojom bi građani dobili pravi uvid u rad vlasti i uprave. Ključ je u količini, strukturi, razumljivosti, točnosti, pravodobnosti informacija. Informacija mora biti razumljiva i pristupačna (Porumbescu, 2015) te stvoriti uvjerenje građana da se osjećaju dovoljno kompetentnima i informiranima da zauzmu stav i da se uključe u odlučivanje. Za to su od presudne važnosti prije svega sama uprava, sa svojim pravilima i načinima informiranja javnosti i komuniciranja politika (v. Grbeša Zenzerović i Bebić, 2016), a zatim i medijatori tih informacija – stručnjaci i mediji prije svega. U odnosu na prvo, jedno istraživanje lokalne transparentnosti (Porumbescu, 2015) pokazalo je da građani, gradeći svoj stav i povjerenje prema upravi, učestalo čine dvije pogreške – slabo su informirani o nadležnosti tijela (*error in attribution*), pa propuste ili uspjehe pripisuju pogrešnim organizacijama, te su skloni evaluirati neku uslugu bez temelja na informacijama (*error in evaluation*), ne uzimajući u obzir objektivne pokazatelje. Stoga adekvatno upoznavanje građana s radom uprave, kvalitetna, iskorištena (zaista dolazi do građana) i pravodobna informacija predstavljaju preduvjet za izgradnju stava i povjerenja građana prema upravi. U odnosu na drugo, neka istraživanja su pokazala da medij kroz koji građani dobivaju informaciju snažno utječe na njihovu odluku o povjerenju (Worthy, 2013, James i Van Ryzin, 2015, prema: Porumbescu, 2015), pa primjerice više vjeruju neovisnim organizacijama ili stručnjacima nego samoj upravi, odnosno više vjeruju određenim medijima. Mediji, kao naočale kroz koje građani promatraju upravu (Ceron i Memo-li, 2015) mogu utjecati na porast povjerenja ili nepovjerenja

u vlast i upravu, na način da potiču postojeći stav odnosno (ne)povjerenje – kada su mediji kritični na štetu postojeće vlasti, jača nepovjerenje među onima koji tu vlast ionako ne podržavaju, i obrnuto – kada vlast prikazuju pozitivno, jačaju povjerenje među onima koji je ionako podržavaju (ibid.).

4. Izazovi transparentnosti: gdje su granice informiranju građana?

Usprkos tome što je riječ o prizatom konceptu dobrog upravljanja, koji je usvojen i u ustavima mnogih zemalja, a možda upravo iz tih razloga, transparentnost se može suočiti s problemima implementacije u praksi ili naći u suprotnosti s drugim načelima (Heald, 2006a; Hood, 2006). Ti se problemi mogu sažeti kroz sljedeća pitanja: Koja je optimalna razina transparentnosti? Kakva treba biti kvaliteta informacija? Kako spriječiti pretjeranu birokratizaciju? Kolika je uloga pravnog okvira? Koji je krug obveznika transparentnosti? Sva ta pitanja ujedno utječu na potencijal razvoja povjerenja između građana i uprave.

Jedan od ključnih izazova je utvrđivanje i *ostvarivanje optimalne razine transparentnosti* (Birkinshaw, 2006). Maksimalna transparentnost nije svrha niti cilj nijednog suvremenog pravnog i političkog sustava, jer pravni sustavi sadržavaju i uvažavaju i druge interese jednake ili, pod određenim okolnostima, čak veće vrijednosti, kao što su zaštita privatnosti (osobni podaci), nacionalne sigurnosti, gospodarskih interesa (poslovna tajna), povjerljivosti profesionalnih odnosa, intelektualnog vlasništva, nesmetanog funkcioniranja institucija i pravnog poretka (primjerice istražnog odnosno drugih pravno uređenih postupaka), kao i integriteta internog procesa razmatranja opcija ili odlučivanja (slobodno davanje savjeta). Pravni okvir kojim se ostvaruje pristup informacijama prepoznaje problem sukobljenih interesa nalaže provedbu testa javnog interesa kojim u svakom pojedinačnom slučaju, vodeći računa o okolnostima, treba utvrditi kojem interesu treba dati prednost – mogućem javnom interesu da se informacija učini

dostupnom ili interesu zaštite informacije, s obzirom na odnos koristi i štete za te interese. Drugim riječima, potrebno je utvrditi, s obzirom na moguće posljedice, zaštita kojeg interesa preteže. U nekim slučajevima već zakonodavac daje prednost transparentnosti pred zaštitom drugih interesa, kao što je to pri objavljivanju imovinskih kartica dužnosnika, kada se radi kontrole i sprječavanja sukoba interesa ograničava privatnost ili kada se postupci javne nabave podupiru javnom objavom čitavog niza dokumenata koji bi se u ostalim okolnostima mogli smatrati poslovnom tajnom. U tim slučajevima zakonodavac radi zaštite javnog interesa i suzbijanja korupcije unaprijed daje prednost nadzoru od strane javnosti (i drugih sudionika, uključujući nadležna tijela) pred mogućom zaštitom osobnih podataka ili poslovnih tajni.

Drugi, uglavnom praktični izazov, jest činjenica da pružene informacije trebaju svoju publiku i da je ta publika, javnost, nužno ograničena u realnim mogućnostima razumijevanja i prihvaćanja velike količine informacija. U osnovi, da bi transparentnost bila efikasna, potrebno je da građani u cjelini, a onda i pojedine interesne grupe, razumiju informaciju i mogu je interpretirati, u protivnom prijeto opasnost gubitka smisla (Hood, 2006). Pseudotransparentnost ili iluzija transparentnosti prepoznate su kao problem jer stvaraju privid transparentnosti, a da supstancijalno ne dovode do očekivanih učinaka transparentnosti. Stoga su važne karike u transparentnosti oni koji informaciju mogu na odgovarajući način prezentirati javnosti, prije svega mediji, civilno društvo i stručnjaci u konkretnim područjima koji svojim angažmanom informaciju prerađuju, tumače i objavljuju javnosti. S druge strane, osim pravodobnih, potpunih i točnih informacija koje se redovito proaktivno objavljuju, od ključne su važnosti za informiranje javnosti kvalitetni odnosi s javnošću tijela javne vlasti, koji moraju imati kredibilitet, temeljiti se na stručnosti i odazivnosti (Burns, 1996). U tom kontekstu poseban je problem pojednostavljivanje, iskrivljavanje informacije ili na drugi način nepotpuno informiranje, spinovi pa i curenje informacija, koje je u pravilu i nezakonito, ali osobito podložno medijskim in-

terpretacijama. S aspekta pristupa informacijama dvojbena je i curenje (serviranje) informacija pojedinim novinarima, jer osim što često zaobilazi zakonska ograničenja (npr. zaštitu osobnih podataka), u kontradikciji je s osnovnim postulatom jednakosti korisnika. Stoga su i kvaliteta medijskog izvještavanja, edukacija novinara, medijsko zakonodavstvo i posebice samoregulacija medija i PR stručnjaka tako važni instrumenti koji doprinose transparentnosti. Na kraju, važan je problem i dalje prisutna tzv. digitalna podjela (*digital divide*) – s obzirom na to da je pristup informacijama uglavnom omogućen putem novih tehnologija, oni koji nemaju pristup, znanja ili motivaciju koristiti se njima nalaze se u podređenom položaju. U cjelini, kvaliteta informacija, kvaliteta povezujućih karika te pristupačnost informacija širokom krugu korisnika ključne su za transparentnost, a njihovo funkcioniranje šire je i kompleksnije od pravnog okvira koji postavljaju zakoni o pravu na pristup informacijama.

Treći izazov predstavlja činjenica da svaki sustav, pa tako i sustav kojim se osigurava transparentno postupanje, košta i stvara svoju vlastitu logiku te da pretjerana regulacija i formalizacija uzrokuju disfunkcionalno ponašanje – postoji stalna opasnost da se ispunjavanje zahtjeva prema propisima kojima se uređuje transparentnost svede na ispunjavanje formalnosti, posezanje za formalnim zaprekama te zapravo izbjegavanje pružanja informacije. K tome, posvemašnja kontrola svojstvena današnjem upravljanju (v. Hood et al., 2004) upravo zbog stalnih procesa decentralizacije, dekoncentracije i privatizacije, ojačava centralizacijske tendencije kreirajući poseban sustav nadzora putem tijela javne vlasti nadležnog za praćenje i nadzor provedbe propisa, sa svrhom prikupljanja podataka, provedbe postupaka te intenzivne kontrole, što u konačnici može dovesti do izbjegavanja svrhe regulacije smanjenom transparentnošću (v. Heald, 2006a: 69).³⁷ Pretjerana formali-

³⁷ U Hrvatskoj, kao i mnogim drugim državama, uspostavljeno je posebno neovisno tijelo za zaštitu, praćenje i promicanje prava na pristup informacijama – povjerenik za informiranje. Osim provedbe drugostupanjskog postupka i nadzora, uloga mu je i da aktivno promiče pravo građana na informaciju te da prati provedbu Zakona.

zacija koja nije praćena razvojem kulture transparentnosti stoga dovodi do opasnosti disfunkcionalnosti sustava.

Ostvarivanje transparentnog društva ovisi ipak primarno o političkoj i upravnoj kulturi, profesionalizmu i integritetu onih koji provode propise (dakle javne uprave u cjelini), kao i kvaliteti propisa kojima se uređuju zaštićene vrijednosti. Nije rijetkost da su zakoni o pristupu informacijama u novim demokracijama (ili čak diktaturama) često napredniji odnosno više orijentirani prema transparentnosti, pa tako i bolje ocijenjeni na ljestvicama kvalitete propisa – primjerice *RTI rating* ljestvica (tablica 1) kao najbolje ističe mahom zemlje s kratkom tradicijom demokracije, dok su tradicionalne zapadne demokracije uglavnom loše ocijenjene, što nipošto ne znači da je transparentnost u Sierra Leoneu veća nego u Francuskoj i Njemačkoj. Problem difuzije pravnog okvira u »nepristupačno« područje predstavljaju i primjeri rigidnih pa i apsurdnih propisa koji u namjeri da se pokaže interes za ostvarivanje prava građana u praksi dovode do neprovedivosti ili pretjerane skupoće kojom se ne postiže do (barem od konzultanata i civilnog društva) željeni učinak i veća transparentnost, nego stvara dodatni otpor i probleme u provedbi. Primjer su prekratki rokovi za pružanje informacije (Crna Gora) u kojima je gotov pa nemoguće ostvariti pristup informaciji ili obveza tijela da sve informacije koje građani traže podnošenjem zahtjeva objavljuje na internetu (Albanija). Kako prilikom ocjenjivanja zakonskog okvira tako i prilikom donošenja zakona o pravu na pristup informacijama u novim demokracijama, koji su često maksimalno usklađeni s najvišim međunarodnim standardima utvrđenim temeljem najboljih zakonskih i praktičnih rješenja u demokratski najnaprednijim državama, često se zaboravlja da u zemljama uzorima čiji zakoni mahom imaju nedostatke (primjerice skup sudski postupak u Velikoj Britaniji ili nedostatak pravne obveznosti odluka u Švedskoj) transparentnost, a danas i otvoreni podaci, predstavljaju ključni dio vladine politike transparentnosti i otvorenosti koje te zemlje aktivno podupiru, dok su u (formalno izvrsno ocijenjenim) novim demokracijama implementacija zakona i opća transparentnosti

prepušteni uglavnom sami sebi i nedovoljno poduprti u finansijskom i političkom smislu. Iskustva u provedbi pokazuju da odgovarajući zakon jest nužan, ali ne i dovoljan za ostvarivanje transparentnosti, i da ona počiva na čitavom nizu drugih elemenata.

Tablica 1. Ocjena kvalitete pravnog okvira (*RTI rating*)

Najbolje ocijenjene	Broj bodova	Lošije ocijenjene	Broj bodova
1. Srbija	135	57. Nizozemska	82
2. Slovenija	129	87. Danska	64
3. Indija	128	89. Francuska	64
4. Hrvatska	126	95. Belgija	59
5. Liberija	124	99. Italija	57
6. Salvador	122	100. Njemačka	54
7. Sierra Leone	122	101. Jordan	53
8. Južni Sudan	120	102. Iran	50
9. Meksiko	117	103. Tadžikistan	49
10. Maldivi	116	104. Lihtenštajn	39
11. Azarbejdžan	115	105. Austrija	32

Izvor: Global Right To Information Rating (RTI rating), rujan 2016. (<http://www.rti-rating.org/>)

Na kraju, u mnogim je državama aktualno pitanje što čini javni sektor, javnu vlast, javnu upravu, odnosno koji krug tijela obvezuje propis kojim se jamči pristup informacijama. Naime, transparentnost se suočava s problemom zbog intenzivnog trenda decentralizacije, privatizacije i *outsourcinga*, u okviru kojih se javni poslovi delegiraju na čitav niz novih tijela, a često i prenose organizacijama privatnog sektora. Reforme javne uprave u okviru novog javnog menadžmenta (v. Koprić et al., 2014; Pollitt i Bouckaert, 2004) koje od 1980-ih teku paralelno s razvojem međunarodnih standarda transparentnosti, dovele su do širenja javnog sektora i porasta broja tijela (organizaci-

ja) koje rade u javnom interesu. Problem koji se javlja u tom kontekstu posebno se odnosi na obvezu pružanja informacija kojih su vlasnici ta tijela odnosno organizacije, a koje često svoju djelatnost štite kroz institut poslovne tajne. Na primjer, poduzimanje neke aktivnosti ili projekta u javnom interesu (i javnim novcem) ili obavljanje kakve javne službe (djelatnosti od općeg interesa) često uključuje sudjelovanje čitavog niza privatnih subjekata koji obavljaju dio posla odnosno pojedine zadatke, koji ponekad mogu biti u središtu interesa javnosti, posebno ako je riječ o propustima ili nepravilnostima (npr. privatni zatvori, privatne zdravstvene ustanove, privatni partneri države). U nekim slučajevima pokušaji proširenja kruga obveznika nailaze na mnoge otpore, kao što je to pokazao slovenski slučaj kada je 2015. izmjenom zakona krug obveznika proširen i na trgovačka društva u vlasništvu države, što je bio predmet osporavanja pred Ustavnim sudom.

5. Rasprava i zaključak

Transparentnost i otvorenost ključna su načela dobrog upravljanja kao novog globalno raširenog koncepta kojim se nastoji poboljšati učinkovitost i odgovornost vlasti i uprave, osigurati sudjelovanje građana i partnerstvo između političkih institucija i uprave, s jedne, te građana, privatnog sektora i osobito civilnog društva, s druge strane, sve radi boljih i učinkovitijih javnih politika kojima se efikasno rješavaju problemi društva, u skladu s načelima vladavine prava, pravičnosti, jednakosti i integriteta. Takav koncept upravljanja trebao bi vratiti povjerenje građana u vlast i upravu i time dodatno jačati participativne prakse. Kako bi se to ostvarilo, nužno je da građani imaju pravodobne i točne informacije o radu političkih tijela i upravnih organizacija, kao i da su pozvani i motivirani uključiti se putem participativnih instrumenata u odlučivanje, od donošenja propisa, usvajanja proračuna, do iskorištavanja potencijala informacija javnog sektora. Tako transparentnost i otvorenost omogućavaju građanima uključivanje u političke procese, posebice kroz otvaranje procesa dvosmjerne komu-

nikacije, sudjelovanje u javnim savjetovanjima i debatama, davanje mišljenja, iznošenje stavova, formuliranje preporuka građana i organiziranih interesa. Informacijska tehnologija danas olakšava sve te procese, proširujući opseg i broj kanala prema sve većem krugu interesenata, bilo gdje u svijetu i u bilo koje vrijeme. Na taj način povećava se s jedne strane prihvatljivost javnih politika i odluka tijela javne vlasti, dok se s druge strane omogućava identificiranje najboljih rješenja i *policy* alternativa te tako povećava učinkovitost i kvaliteta javnih politika, propisa i odluka. Transparentnost tako povećava legitimitet javne vlasti i učinkovitost javnog upravljanja.

Preduvjet za uključivanje građana u procese odlučivanja, a time i bolje upravljanje (kao uostalom i njegova posljedica), jest povjerenje građana u vlast i upravu, ali i povjerenje prema građanima te međusobno povjerenje među institucijama. Povjerenje se temelji na uvjerenju da je druga strana vrijedna povjerenja jer je kompetentna, iskrena, vjerodostojna, iskrena i pravična. Ali povjerenje se gradi i izgrađuje kroz međusobnu interakciju koja dokazuje da su strane vrijedne povjerenja. Proizlazi da su informacije koje pruža transparentna uprava kao i otvaranje participativnih kanala nužni za uspostavljanje povjerenja, temeljem akumuliranih dobrih iskustava i dokaza da je povjerenje zaista zavrijeđeno. A da bi ono bilo zavrijeđeno, uprava se mora dokazati kao: kompetentna, dakle profesionalna, vješta i efikasna u rješavanju javnih problema i pružanju kvalitetnih usluga; dobronamjerna, jer stavlja javni interes uvijek prije privatnih ili partikularnih, odgovara na potrebe građana (responsivna uprava), izliječena od korupcije, nezakonitosti; čestita, jer ispunjava preuzete obveze, ima integritet, čuva pravnu sigurnost i vladavinu prava; vjerodostojna, jer planira i izvršava obećano, usklađenim djelovanjem svih aktera i u skladu sa standardima koji se smatraju općeprihvaćenim, uključujući izbjegavanje smanjivanja opsega prava građana ili djelovanje ispod razine kvalitete koja se smatra nedovoljno dobrom; i pravična, jer postupa jednako prema svima, uz posebnu pažnju prema ranjivim skupinama, i pazi da se ispunjavaju ravnomjerno svi društveni interesi, bez favo-

riziranja pojedinih skupina ili interesa. A takva uprava trebala bi potaknuti motivaciju građana i intenzivnije uključivanje u odnosu međusobnog povjerenja.

Međutim, usprkos porastu transparentnosti i participativnih praksi, istraživanja pokazuju da je, uz manja odstupanja i razlike, došlo do pada povjerenja u institucije i upravu. Svako-dnevni primjeri to samo potvrđuju – građani su razočarani političarima i njihovim odlukama, neosjetljivošću službenika i birokratskim procedurama, zapljusnuti korupcijskim skandalima i besmislenošću upravnih procedura, ne vjeruju da mogu potaknuti niti su informirani ili dovoljno vješti za građansku participaciju. Jedan od razloga pada povjerenja možda je upravo u tome što je povećana transparentnost (ali i glumljena transparentnost i participacija) otkrila sve samo ne spomenute dimenzije na kojima počiva povjerenje – upozorila je na nekompetenciju, proširila glas o neučinkovitosti politika, upozorila na neiskrenost i nevjerođostnost političara te pogodovanje posebnim interesima, nauštrb javnog. S druge strane, među velikim brojem informacija dostupnih *online* i putem medija građani ne mogu pronaći ili razabrati, pa onda i razumjeti one bitne, što stvara osjećaj neiskrenosti i pokušaja prijevare.

Kako se ova slika odražava na Hrvatsku? Reforma javne uprave i javnog upravljanja u cjelini i u Hrvatskoj je obilježena naporima za jačanjem transparentnosti i otvorenosti javne uprave kao i razvojem e-uprave. U sklopu priprema za članstvo u EU hrvatska je uprava europeizirana, barem formalno, preuzimanjem pravne stečevine i unoseći u svoje zakonodavstvo dodatne osigurače koji bi trebali zajamčiti bolje upravljanje, ali i suzbiti korupciju (v. Koprić et al., 2012; Musa, 2014; Musa, 2016b) – građani imaju pravo na pristup informacijama postavljanjem zahtjeva upravi ili pristupom javno objavljenim informacijama; taj sustav je uveden 2003., ali znatno poboljšan prvo 2011., a onda i 2013. Zakonom o pravu na pristup informacijama i uspostavljanjem institucionalnog mehanizma zaštite prava na informaciju (povjerenika za informiranje, sudske zaštite pred Visokim upravnim sudom); građani imaju pravo sudjelovati u procesu donošenja propisa, a uprava je

od 2013. zakonski obvezna osigurati provedbu savjetovanja s javnošću za sve akte opće primjene ili planske dokumente koje donosi; uspostavljen je niz institucija koje bi trebale povećati odgovornost vlasti i uprave, transparentnim nadzornim mehanizmima, od kontrole sukoba interesa, javnih nabava, izbornog procesa, financijskog upravljanja, itd.; ojačani su pravni standardi zaštite prava građana pred upravnim tijelima, novom regulacijom upravnog postupka i upravnog sudovanja. Ipak, povjerenje građana u upravu i vlast i dalje je među nižima u Europi, percepcija korupcije visoka, a određeni društveni, politički i gospodarski procesi pokazuju i aktivan izraz tog nepovjerenja, od volatilnosti izbornog procesa i populističkih tendencija (smatra se da upravo propusti u suzbijanju korupcije i neučinkovitost dovode do jačanja populističkih pokreta koji obećavaju promjenu) i aktivnog otpora određenim odlukama, slabe participacije u odlučivanju (v. Žajdela et al., 2015) preko iseljavanja i recesije koja se vrlo sporo liječi, pa do nepovjerenja stranih investitora u hrvatsko gospodarstvo i poticajno (čitaj: upravno i pravosudno) okruženje ekonomije.

Koji je izlaz iz situacije nepovjerenja? Jednostavno – nastaviti aktivno ostvarivati i promicati transparentnost i otvaranje prema građanima. Djelotvorna, a ne samo papirnata (zakonski propisana, ali ne i primijenjena, koja samo produbljuje osjećaj nepovjerenja i upućuje na neučinkovitost i neiskrenost) transparentnost dokida kulturu tajnosti i baca svjetlo na rad javne uprave, trošenje javnih resursa, postizanje rezultata i učinkovitost, prevenira nezakonitosti i korupciju, upozorava na primjere dobre prakse. Polagano, ali ustrajno izlaganje rada i odlučivanja uprave građanima nužno će istaknuti primjere vjerodostojnosti, pravičnosti i učinkovitosti. A izdizanje dobrih iz mora negativnih pokazatelja s vremenom će dovesti do rasta povjerenja. Bez informacije nema kontrole sudbine građana niti partnerstva s vlašću. A onda niti povjerenja. Inzistiranje na transparentnosti koja blagotvorno djeluje na ostale vrijednosti dobrog upravljanja to je važnije što će u budućnosti povjerenje stalno trebati obnavljati u uvjetima konstantne nesigurnosti koja globalno prijete.

Literatura

- Bannister, F.; Connolly, R. (2010) *The Trouble with Transparency: A Critical View of Openness in e-Government*. EGPA Annual Conference, Toulouse France, 7–10 September 2010 <http://egpa2010.com/documents/PSG1/Bannister-Connolly.pdf>.
- Birkinshaw, P. (2006) Transparency as a Human Right. U: Hood, C., Heald, D. (ur.) *Transparency: The Key To Better Governance?* New York: Oxford University Press
- Bouckaert, G. (2012) Trust and public administration. *Administration* 60(1): 91–115.
- Bouckaert, G., Van de Walle, S. (2003) Quality of Public Service Delivery and Trust in Government. U: Salminen, A. (ur.) *Governing Networks: EGPA Yearbook*. Amsterdam: IOS Press
- Ceron, A., Memoli, V. (2015) Trust in Government and Media Slant: A Cross-Sectional Analysis of Media Effects in Twenty-Seven European Countries. *The International Journal of Press/Politics* 20(3): 339–359.
- Choudhury, E. (2008) Trust in Administration. An Integrative Approach to Optimal Trust. *Administration & Society* 40(6): 586–620.
- Dobrić, D. (2016) European Good Local Governance Standards in Croatia : An Assessment. U: Lhomme, D., Musa, A., de la Rosa, S. (ur.) *Good Local Governance: Application of European Standards for Local Public Services in France and Croatia*. Bruxelles: Bruylant, Larcier
- Durman, P. (2016) Europeizacija javne uprave i načelo otvorenosti. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 7(1): 342–373.
- Džinić, J., Svidronova, M., Markowska-Bzducha, E. (2016) Participatory Budgeting: A Comparative Study of Croatia, Poland and Slovakia. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 9(1): 31–56.
- ERCAS (2015) Public Integrity and Trust in Europe. *European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (ERCAS)*. Berlin: Hertie School of Governance. http://www.eupan.eu/files/repository/20160202135959_2016-01-21_-_Public_integrity_and_trust_in_Europe_-_final.pdf
- Eurobarometer (2016) Public Opinion in the European Union. Standard Barometer 85, Spring 2016.

- Eurobarometer (2015) Public Opinion in the European Union. Standard Barometer 83, Spring 2015.
- Fischer, F. (2010) *Participatory Governance*. Jerusalem Papers in Regulation & Governance, Working Paper No. 24, August 2010.
- Grbeša Zenzerović, M., Bebić, D. (2016) Komuniciranje tijela izvršne vlasti u Hrvatskoj: komentar o zakašnjeloj državi. U: Musa, A. (ur.) *Digitalna uprava II: Komuniciranje politika i komuniciranje s javnošću u upravi*. Jedanaesti forum za javnu upravu. Zagreb: Zaklada Friedrich-Ebert i Institut za javnu upravu
- Grbeša, M., Vučković, M. (2017) E-uprava i društvene mreže: kako nove tehnologije mijenjaju odnose vlada s građanima i korisnicima. U: Musa, A. (ur.) *Digitalna uprava III: Transformacijski potencijal e-uprave za veću učinkovitost i odgovornost upravi*. Dvanaesti forum za javnu upravu. Zagreb: Zaklada Friedrich-Ebert i Institut za javnu upravu
- Grimmelikhuijsen, S. (2012) Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: an experiment. *International Review of Administrative Sciences* 78(1): 50–73.
- Grimmelikhuijsen, S., Knies, E. (2015) Validating a scale for citizen trust in government organizations. *International Review of Administrative Sciences* September 2015 (first published)
- Heald, D. (2006) Varieties of Transparency. U: Hood, C., Heald, D. (ur.) *Transparency: The Key To Better Governance?* New York: Oxford University Press
- Heald, D. (2006a) Transparency as an Instrumental Value. U: Hood, C., Heald, D. (ur.) *Transparency: The Key To Better Governance?* New York: Oxford University Press
- Héritier, A. (2003) Composite Democracy in Europe: The Role of Transparency and The Access of Information. *Journal of European Public Policy* 10(5): 814–833.
- Hood, C. (2010) *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton University Press
- Hood, C. (2006) Transparency in Historical Perspective. U: Hood, C., Heald, D. (ur.) *Transparency: The Key To Better Governance?* New York: Oxford University Press
- Hood, C., James, O., Peters, B. G., Scott, C. (2004) *Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change*. Cheltenham, UK, Northampton MA, USA: Edward Elgar

- Kim, S.-E. (2005) The Role of Trust in the Modern Administrative State: An Integrative Model. *Administration & Society* 37(5): 611–635.
- 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
- Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G. (2012) *Europski upravni prostor*. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Mabillard, V., Pasquier, M. (2016/2017) Transparency and Trust in Government (2007–2014): A Comparative Study. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 9(2): 69–92.
- March, J. G., Olsen, J. P. (1989) *Rediscovering Institutions: The Organisational Basis of Politics*. New York, London, Toronto, Sydney, Singapore: The Free Press
- Marčetić, G. (2005) *Javni službenici i tranzicija*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu, Konrad Adenauer Stiftung
- Musa, A. (2016) Good Local Governance in Europe: Influences and Standards. U: Lhomme, D., Musa, A., de la Rosa, S. (ur.) *Good Local Governance: Application of European Standards for Local Public Services in France and Croatia*. Bruxelles: Bruylant – Larcier
- Musa, A. (2016a) Od pristupa do ponovne uporabe informacija nove perspektive u kontekstu europeizacije. U: Britvić Vetma, B., Boban, M. (ur.) *Pristup informacijama i zaštita osobnih podataka*. Zbornik radova s konferencije održane 6.-7. srpnja 2015., Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu
- Musa, A. (2016b) Kontrola uprave: neovisna kontrolna tijela kao čuvari integriteta. Studija izrađena u okviru znanstvenoistraživačkog projekta PFZ-a »Novi hrvatski pravni sustav«, Intranet Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, str. 1–46.
- Musa, A. (2014) Transparentnost – kako i zašto? U: Musa, A. (ur.) *Transparentnost u javnom upravljanju*. Peti forum za javnu upravu. Zagreb: Zaklada Friedrich-Ebert i Institut za javnu upravu
- OECD (2011) *The Call for Innovative and Open Government. An Overview of Country Initiatives*. Paris: OECD Publishing
- OECD (2010) *Obećanja i problemi e-demokracije: izazovi angažiranja građana na mreži*. Zagreb: Oksimoron

- OECD Sigma (2010a) *The Right to Open Administrations in Europe. Emerging Legal Standards*. SIGMA Papers, No. 46, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5km4g0zfq27-en>
- OECD (2001) *Citizens as Partners: Information, Consultation and Participation in Policy-Making*. Paris: OECD
- Park, H., Blenkinsopp, J. (2016) Transparency is in the eye of the beholder: the effects of identity and negative perceptions on ratings of transparency via surveys. *International Review of Administrative Sciences* April 2016 (first published)
- Park, H., Blenkinsopp, J. (2011) The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction. *International Review of Administrative Sciences* 77(2) 254–274.
- Piotrowski, S.J., (2010) Introduction. U: Piotrowski, S. J. (ur.) *Transparency and Secrecy*. Lanham, Boulder, New York, Toronto, Plymouth, UK: Rowman& Littlefield Publishers
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press
- Porumbescu, G. A. (2015) Using Transparency to Enhance Responsiveness and Trust in Local Government: Can It Work? *State and Local Government Review* 47(3): 205–213.
- Povjerenik za informiranje (2016) Priručnik za provedbu savjetovanja s javnošću za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zagreb
- Pusić, E. (1997) *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*. Zagreb: Školska knjiga
- Putnam, R. (2003) *Kako demokraciju učiniti djelotvornom: civilne tradicije u modernoj Italiji*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Shah, A. (ur.) (2007) *Participatory Budgeting*. Washington, D.C.: IBRD, The World Bank
- Rothstein, B., Teorell, J. (2012) Defining and Measuring Quality of Government. Holmberg, S., Rothstein, B. (ur.) *Good Government: The Relevance of Political Science*. Cheltenham: Edward Verschuere, B. K.
- Thomas, C. W. (1998) Maintaining and restoring public trust in government agencies and their employees. *Administration & Society* 30(2): 166–193.

- Van de Walle, S., Van Roosbroek, S., Bouckaert, G. (2008) Trust in the public sector: is there any evidence for a long-term decline? *International Review of Administrative Sciences* 74(1): 47–64.
- Varga, M., Vračić, T. (2015) Otvoreni podaci javnog sektora: koncept i njegova primjena u Hrvatskoj. U: Musa, A. (ur.) *Uprava u digitalno doba: otvoreni podaci*. Osmi forum za javnu upravu. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert i Institut za javnu upravu
- Vrček, N. (2015) Životni ciklus otvorenih podataka: prema kvalitetnim podacima javnog sektora. U: Musa, A. (ur.) *Uprava u digitalno doba: otvoreni podaci*. Osmi forum za javnu upravu: Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert i Institut za javnu upravu
- Vukojičić Tomić, T. (2016) Dobra vladavina: od konceptualizacije do implementacije. *Politička misao* 53(2): 105–120.
- Wang, X., Wan Wart, M. (2007) When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers' Perceptions. *Public Administration Review* March | April 2007: 265–278.
- Zelena Istra (2016) Izvješće organizacija civilnog društva o provedbi Aarhuške konvencije u Hrvatskoj za razdoblje od 2014. do 2016. Pula: Udruga Zelena Istra. <http://aarhus.zelena-istra.hr/sites/aarhus.zelena-istra.hr/files/Izvjescje%20o%20provedebi%20Aarhuske%20konvencije.pdf>
- Žajdela Hrustek, N., Musa, A., Mekovec, R. (2015) The perception of e-democracy and e-participation at the individual level – a Croatian example. ESOG Conference Proceedings. *EGOSE conference Electronic Governance and Open society: Challenges in Eurasia*. 24–25 November St Petersburg, Russia

Igor Vidačak*, Petra Đurman**

SAVJETOVANJE S JAVNOŠĆU U DONOŠENJU PROPISA: KVALITETA JAVNOG ODLUČIVANJA I SUDJELOVANJE GRAĐANA

Pregledni znanstveni rad
UDK 35.072.7:323.2
342.531.41:323.2

Svrha je rada analizirati napredak u području razvoja i primjene standarda sudjelovanja javnosti u kreiranju javnih politika u Hrvatskoj, s posebnim osvrtom na ocjenu djelotvornosti i utjecaja e-savjetovanja na kvalitetu donošenja odluka tijela državne uprave. Nakon prikaza međunarodnih i europskih trendova regulacije sudjelovanja javnosti te pregleda domaćeg normativnog okvira, u radu se analiziraju internetska savjetovanja u području zaštite okoliša provedena na središnjem državnom internetskom portalu za savjetovanja (e-savjetovanja) u razdoblju od jedne godine. Analiza pisanih doprinosa i komentara građana i ostalih dionika zainteresirane javnosti na akte iz tog područja pokazuje još uvijek razmjerno mali interes javnosti za sudjelovanje, ali i nedostatan utjecaj i djelotvornost sudjelovanja, što se vidi iz niskog postotka potpuno ili djelomično prihvaćenih primjedbi, kao i razmjerno češćeg prihvaćanja tehničkih u odnosu prema supstancijalnim doprinosima sudionika savjetovanja.

Ključne riječi: savjetovanje s javnošću, sudjelovanje javnosti, e-savjetovanja, uprava, javne politike, djelotvornost

* Dr. sc. Igor Vidačak, viši znanstveni suradnik, neovisni stručnjak, e-mail: ividacak@yahoo.com

** Petra Đurman, mag. pol., asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: petra.djurman@pravo.hr

1. Uvod

O potencijalnim koristima sudjelovanja javnosti za jačanje kvalitete novih javnih politika, veću legitimnost usvojenih odluka te veće povjerenje javnosti u demokratske procese i rad tijela javne vlasti napisano je dosta radova. Niz autora u prvi plan stavlja obostrane edukacijske koristi naglašavajući dugoročnu važnost povećanja broja informiranih, uključenih, aktivnih građana s naprednijim razumijevanjem složenih društvenih problema, ali i višestruke pozitivne učinke na promjenu administrativne kulture koje može imati proaktivno uključivanje javnosti i pravodobno upoznavanje s preferencijama dionika (Arnstein, 1969; Pateman, 1970; Sabatier, 1988; Guttman, 1999). Sudjelovanje javnosti u postupcima pripreme i provedbe propisa omogućuje rano uočavanje potencijalnih poteškoća u provedbi, jača prihvaćenost odabranih rješenja te time smanjuje vjerojatnost sudskih ili upravnih sporova u vezi s tumačenjem pojedinih odredaba propisa, pridonosi razvoju kompetencija za aktivno građanstvo, širenju prostora za redovito zagovaranje legitimnih interesa, osnaživanju demokratske građanske političke kulture i razvoju civilnog društva, ali i pronalaženju inovativnih rješenja za mnoge društvene i ekonomske probleme.

S druge strane, dio autora upozorava i na okolnosti i indikatore zbog kojih ulaganje značajnih vremenskih, ljudskih i financijskih resursa u savjetovanje s javnošću može biti neracionalno i nedjelotvorno (Irvin i Stansbury, 2004). Naglašavaju pritom važnost dobre pripreme i procjene konteksta usvajanja svakog akta te otvorene komunikacije s dionicima. Davis (1996) upozorava na potencijalne troškove nerealnih i pretjeranih očekivanja od sudjelovanja građana te skreće pozornost da neispunjena obećanja tijela javne vlasti o prihvaćanju i implementaciji rješenja predloženih od građana i javnosti mogu s vremenom voditi jačanju otpora i odbojnosti prema daljnjem sudjelovanju.

U svjetlu sve veće pozornosti koja se u akademskim krugovima pridaje vrednovanju učinaka novih metoda e-savjetovanja na jačanje povjerenja u rad tijela javne vlasti (Tolbert i Mossberger, 2006; Tomkova, 2009), ali i novih iskoraka pro-

tekljih godina u Hrvatskoj na području provedbe savjetovanja s javnošću, osobito u pogledu e-savjetovanja, u ovome radu daje se sažet osvrt na djelotvornost i utjecaj tih novih alata sudjelovanja javnosti. U prvome dijelu razmatraju se međunarodni i europski trendovi regulacije standarda sudjelovanja javnosti u oblikovanju novih javnih politika. Slijedi prikaz domaćeg normativnog okvira u ovome području, kao i osvrt na napredak ostvaren kroz uspostavu e-savjetovanja, središnjeg portala za savjetovanja s javnošću. Konačno, rad donosi analizu e-savjetovanja provedenih o aktima iz područja zaštite okoliša u razdoblju od jedne godine, kao podlogu za preliminarnu zaključku i preporuke za unaprjeđenje prakse savjetovanja s javnošću u predstojećem razdoblju.

2. Standardi sudjelovanja javnosti u kreiranju javnih politika – međunarodni i europski trendovi

Sve izraženiji trendovi razvoja naprednih standarda uključivanja javnosti u oblikovanje javnih politika na međunarodnoj i europskoj razini vežu se uz jačanje koncepta sudioničke demokracije i općenito se smatraju odgovorom na sve veću krizu povjerenja u odnosima građana i javnih institucija, kao i potrebu da se poveća transparentnost i otvorenost vlasti i omogući lakša i jeftinija provedba usvojenih politika. Različiti oblici uključivanja građana, civilnog društva i ostalih dionika zainteresirane javnosti s vremenom s postali sastavni dio standarda i prakse većine multilateralnih, međunarodnih organizacija, uključujući UN, Svjetsku banku, OECD, Vijeće Europe, OSCE te Europsku uniju (Vidačak, 2016).

U praksi međunarodnih organizacija kao što su Svjetska banka i OECD s vremenom se diskurs novog javnom menadžmenta i naglaska na efikasnoj i ekonomičnoj upravi počeo mijenjati u diskurs dobre vladavine (*good governance*). U središte pozornosti dolazi nastojanje za pronalaženjem nove ravnoteže između legitimacijskih i razvojnih ciljeva, odnosno potrebe za podrškom građana/javnosti, ali i ulaganja u nužne reforme. Već od kraja 1990-ih u fokus OECD-a i Svjetske banke dolazi poboljšanje kvalitete i procesa donošenja propisa

odnosno kvaliteta regulacije koja se počinje promatrati kao jedan od važnih pokazatelja gospodarskog i društvenog razvoja, procjene kvalitete vlasti odnosno sposobnosti vlasti za pripremu i provedbu dobrih javnih politika i propisa koji omogućuju nesmetan razvoj gospodarstva. Redovita izvješća i rang-ljestvice koje te organizacije objavljuju pokazuju da zemlje s kvalitetnijim regulativnim okruženjem imaju ujedno i naprednije gospodarstvo (usp. Musa, 2015). U smjernicama OECD-a za informiranje, savjetovanje i sudjelovanje građana u oblikovanju javnih politika iz 2001. sudjelovanje javnosti ističe se kao temelj dobrog upravljanja, bolje kvalitete propisa, veće transparentnosti i smanjenja prostora za korupciju te kao put prema boljem okruženju za održiv gospodarski i društveni razvoj.

Jedan od prvih međunarodnih pravnih instrumenata kojim se sustavno prišlo regulaciji pristupa informacijama i sudjelovanju javnosti jest UN-ova Aarhuška konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, usvojena 1998.¹ Svrha je Konvencije omogućiti pravovremeno, odgovarajuće i djelotvorno sudjelovanje javnosti, što uključuje zahtjeve u pogledu: i) ranog obavješćavanja javnosti o mogućnosti sudjelovanja, ii) razumnih vremenskih rokova za sudjelovanje u što ranijoj fazi, iii) pružanja svih relevantnih informacija te mogućnosti za javni komentar, iv) davanja odgovora na komentare javnosti te v) obrazloženja rezultata sudjelovanja javnosti i utjecaja na ishod odluke. Nadzor nad provedbom Konvencije u svim državama provodi Odbor za usklađenost s Aarhuškom konvencijom (*Aarhus Convention Compliance Committee*).

Na razini Vijeća Europe značajan iskorak ostvaren je usvajanjem Kodeksa dobre prakse sudjelovanja građana u odlu-

¹ Aarhuška konvencija u Hrvatskoj je ratificirana 2006. usvajanjem Zakona o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (NN – Međunarodni ugovori 1/07). Informiranje i sudjelovanje javnosti u pitanjima zaštite okoliša definirano je unutar glave II. Zakona o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15) člancima 162.–166. te pripadajućom Uredbom o informiranju i sudjelovanju javnosti i za interesirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 68/08).

čivanju (*Code of good practice for civil participation in the decision-making process*) koji je, na prijedlog Konferencije međunarodnih nevladinih organizacija, svojom Deklaracijom podržao Odbor ministara Vijeća Europe 21. listopada 2009. Pri izradi Nacrta kodeksa imalo se ujedno u vidu Preporuku Rec(2009)1 o elektroničkoj demokraciji (e-demokraciji) koju je Odbor ministara Vijeća Europe usvojio 18. veljače 2009., a koja stavlja naglasak na korištenje novih informacijskih tehnologija za snažnije uključivanje javnosti u postupke odlučivanja. Kako se ističe u samom Kodeksu,² on nije obvezujuće naravi, njime se ne propisuju pravila ili zahtijevaju provedbeni mehanizmi, nego se svim sudionicima u demokratskom procesu daju smjernice proizašle iz konkretnog praktičnog iskustva dijaloga i suradnje. Radi što kvalitetnije promocije Kodeksa uspostavljena su strateška partnerstva s mrežama organizacija civilnog društva aktivna u svim zemljama članicama Vijeća Europe.

Reforme na području sudjelovanja javnosti u oblikovanju politika Europske unije započele su objavom Bijele knjige o europskom upravljanju u srpnju 2001., kao odgovor na rezultate istraživanja koji su upozoravali na vrlo nisku razinu potpore i informiranost građana o radu europskih institucija. Bijela knjiga donijela je niz preporuka za jačanje demokratičnosti, legitimiteta institucija EU-a, povećanje odgovornosti te otvaranja postupaka odlučivanja građanima i civilnom društvu. U paketu mjera koji je uslijedio Europska komisija utvrdila je Opća načela i minimalne standarde savjetovanja sa zainteresiranim dionicima, koji se primjenjuju od 1. siječnja 2003. Ti su minimalni standardi savjetovanja revidirani u sklopu Europske inicijative za transparentnost koja je pokrenuta 2005., čime je utvrđen standard trajanja savjetovanja s javnošću od dvanaest tjedana za sve akte koje Europska komisija upućuje u redovni zakonodavni postupak. Kako bi se povećala razina transparentnosti ne samo u radu europskih institucija nego i interesnih skupina koje nastoje ostvariti utjecaj na europske

² Više na: <http://www.coe.int/web/ingo/civil-participation>.

politike, 2008. pokrenut je zajednički Registar transparentnosti Europske komisije i Europskog parlamenta.³ Iako je upis u Registar dobrovoljan, niz mjera iniciranih od njegove uspostave učinilo ga je nezaobilaznim za sve dionike koji žele ostvariti pismenu ili usmenu komunikaciju s predstavnicima institucija EU-a. Naime, prilikom objave primljenih komentara na prijedloge *policy* odnosno zakonodavnih inicijativa, Europska komisija jasno razlikuje registrirane od neregistriranih korisnika, dužnosnici Komisije mogu se sastati samo s interesnim skupinama upisanima u Registar, a popis tih sastanaka javno se objavljuje na internetskim stranicama Komisije. Osim toga, neregistrirani korisnici ne mogu dobiti akreditaciju za ulazak u zgradu Europskog parlamenta. U prvoj polovini 2016. provedeno je tromjesečno javno savjetovanje o reformi Registra transparentnosti kako bi se učinio obvezatnim za sve lobiste koji nastoje ostvariti utjecaj na Europsku komisiju, Vijeće Europske unije i Europski parlament.⁴

Obveza savjetovanja s javnošću i razvoja dijaloga sa zainteresiranom javnošću u pripremi europskih javnih politika utvrđena je i člankom 11. Ugovora o EU-u (Lisabonski ugovor), te Protokolom br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Člankom 11. Lisabonskog ugovora, osim otvorenog, transparentnog i redovitog dijaloga s građanima i civilnim društvom u svim područjima djelovanja Unije, uređuje se i Europska građanska inicijativa, odnosno mogućnost da milijun građana barem četvrtine država članica EU-a svojim potpisima pokrene inicijativu kojom će se pozvati Europsku komisiju da, unutar svojih ovlasti, podnese prijedlog novog zakonodavnog akta. Nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora pokrenut je i zaseban portal posvećen Europskoj građanskoj inicijativi⁵ koji pruža podroban uvid u sve dosad

³ Za Registar transparentnosti v. <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>.

⁴ Sažetak rezultata savjetovanja dostupan je na sljedećoj stranici: http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/public_consultation_en.htm.

⁵ Portal posvećen Europskoj građanskoj inicijativi: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>.

pokrenute građanske inicijative širom EU-a s njihovim ishodima.

Dinamika sudjelovanja javnosti u oblikovanju javnih politika može se pratiti putem središnjeg portala Vaš glas u Europi (*Your Voice in Europe*).⁶ Bez obzira na značajan napredak u pristupu informacijama koji je ostvaren uspostavljanjem središnjeg mjesta za savjetovanja na razini Europske komisije, dio autora upozorava na slabosti tog mehanizma e-savjetovanja ponajprije zbog nedovoljno jasnih povratnih informacija sudionicima e-savjetovanja o učincima njihova sudjelovanja. Naime, iako se sažetak rezultata savjetovanja šalje nadležnim ravnateljima uprava Europske komisije, još uvijek nema sustavnog mehanizma za izvještavanje građana i javnosti o ishodima savjetovanja i razlozima prihvatanja odnosno neprihvatanja pojedinih doprinosa (Boucher, 2008).

Uz spomenuti instrument izravne demokracije te alate za regulaciju internetskih savjetovanja, lobističkog djelovanja i neformalnih kanala utjecaja, Europska komisija razvila je niz oblika *offline* strukturiranog dijaloga s predstavnicima stručne i zainteresirane javnosti kroz različite radne skupine, odbore i druga savjetodavna tijela. U kontekstu strukturiranog dijaloga s civilnim društvom treba spomenuti i ulogu Europskog gospodarskog i socijalnog odbora koji na europskoj razini zastupa interese različitih gospodarskih i socijalnih interesnih skupina i smatra se mostom između institucija Europske unije i civilnoga društva u oblikovanju europskih javnih politika. Također, Europski parlament pokrenuo je inicijativu pod nazivom Agora kao jedinstveni forum za dijalog s predstavnicima europskog civilnog društva.⁷ Preporuke koje proistječu iz građanskih foruma Agora dostavljaju se parlamentarnim odborima i drugim zainteresiranim institucijama.

Uz opisane trendove razvoja standarda i metoda sudjelovanja javnosti koje u svome radu promiču razne međunarodne,

⁶ Portal Vaš glas u Europi (*Your Voice in Europe*) dostupan je na stranici: http://ec.europa.eu/yourvoice/index_hr.htm.

⁷ Više informacija dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/20150201PVL00041/Agora>.

međudržavne organizacije te Europska unija, u nizu europskih država na ovome je području proteklih godina ostvaren važan napredak. Zajedničko većini zemalja članica Europske unije jest reguliranje prava na pristup informacijama kao preduvjeta za ostvarivanje prava na savjetovanje odnosno sudjelovanje. Iako pravo sudjelovanja građana u zakonodavnom postupku nije definirano kao posebno ustavno pravo, niz je država usvojio određene zakone i podzakonske akte odnosno akte političke prirode (kodekse, smjernice itd.) kojima se uređuju standardi savjetovanja i sudjelovanja u postupcima oblikovanja javnih politika (Golubović, 2010). Ti akti u pravilu ne propisuju sankcije u slučaju kršenja utvrđenih standarda, ali pravo na savjetovanje i sudjelovanje u mnogim se zemljama ipak može ostvariti pozivanjem na neko drugo pravo ili slobodu izravno zaštićenu ustavom ili zakonom (pravo na pristup informacijama, pravo na zdrav okoliš, slobodu udruživanja, pravo na pisanje peticije, zabranu diskriminacije itd.).

3. Razvoj i primjena normativnog okvira za sudjelovanje javnosti u oblikovanju javnih politika u Hrvatskoj

Sudjelovanje javnosti u oblikovanju javnih politika regulirano je u nekoliko zakonskih i podzakonskih akata te strategijskih dokumenata. To su, prije svega, Zakon o pravu na pristup informacijama i Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, zatim Zakon o procjeni učinaka propisa i Uredba o provedbi postupka procjene učinka propisa, Zakon o sustavu državne uprave, Poslovnik Vlade RH i Poslovnik Hrvatskog sabora te posebni zakoni (Povjerenik za informiranje, 2016a; Musa, 2014). Među strategijskim dokumentima valja istaknuti Nacionalnu strategiju stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva te akcijske planove za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast. Naposljetku, Ustavni je sud svojim odlukama odigrao važnu ulogu u etabliiranju standarda savjetovanja i demokratičnosti procedure donošenja propisa.

Razvoj normativnog okvira za sudjelovanje javnosti u oblikovanju javnih politika možemo pratiti od 2009., kada je donesen Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, nakon čega je uslijedio napredak s novinama Zakona o pravu na pristup informacijama (ZPPI) 2013. i 2015. Vrlo načelnu odredbu o sudjelovanju javnosti u donošenju propisa predvidio je, doduše, Zakon o sustavu državne uprave iz 1993. propisujući mogućnost objave nacrt propisa za koje je javnost posebno zainteresirana u sredstvima javnog priopćavanja, uz iznošenje svojih primjedbi na nacrt propisa, ali sama odluka o tome prepuštena je čelniku upravne organizacije. Ista odredba predviđena je sadašnjim Zakonom (NN 93/16, članak 79.). Godine 2009. Vlada RH donijela je Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, koji je predvidio provođenje savjetovanja pri donošenju zakona, drugih propisa i akata od tijela državne uprave i ureda Vlade, s time da se nalaže odgovarajuća primjena odredbi Kodeksa u tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima (članak 9.). Kao minimalne standarde koje je potrebno poštovati prilikom izrade nacrt prijedloga zakona, drugog propisa ili akta, Kodeks navodi: i) pravodobno informiranje o planu donošenja zakona, drugih propisa i akata, ii) osiguravanje dostupnosti i jasnoće sadržaja postupka savjetovanja, iii) trajanje postupka savjetovanja minimalno 15 dana, iv) informiranje javnosti o učincima provedenog savjetovanja te v) usklađenost standarda u pogledu savjetovanja u svim tijelima državne uprave.

Kodeks također nalaže uključivanje stručnjaka iz reda predstavnika zainteresirane javnosti u postupak izrade nacrt zakona, drugih propisa ili akata te organiziranje javnih savjetovanja o financijskim, gospodarskim, socijalnim, okolišnim i ljudskopravnim učincima donošenja i provedbe određenih zakona, drugih propisa i akata, u slučajevima kada za to postoji potreba i raspoloživa sredstva (članak 6.). Kao opća načela savjetovanja navode se: sudjelovanje – aktivna uloga građana u unaprjeđenju kvalitete programa, zakona, drugih propisa i

akata; uzajamno povjerenje i uvažavanje građana, različitih društvenih skupina, dionika i sektora; otvorenost i odgovornost – državna tijela jasno navode svrhu savjetovanja, a predstavnici zainteresirane javnosti otvoreno i odgovorno navode svoje interese; djelotvornost – savjetovanje se pokreće u ranoj fazi izrade zakona i propisa kada su sve opcije za njihovu doradu i promjenu otvorene (članak 4.). Važno je napomenuti da iako odredbe Kodeksa nisu zakonski obvezujuće, njegovo je donošenje značilo početak razvoja regulacije sudjelovanja građana u donošenju zakona i drugih propisa od strane upravnih tijela. Ured za udruge Vlade RH donio je 2010. Smjernice za provedbu Kodeksa da bi se olakšala tijelima državne uprave njegova primjena.

Bitan iskorak u regulaciji ostvaren je izmjenama Zakona o pravu na pristup informacijama 2013. kojima je u zakonski tekst unesena odredba o provođenju savjetovanja s javnošću za sva tijela javne vlasti prilikom izrade zakona i propisa te drugih akata, a osiguran je i institucionalni mehanizam za nadzor nad provedbom Zakona. Izmjenama i dopunama u kolovozu 2015. (NN 85/15) zakonske su odredbe dodatno razrađene i precizirane. U skladu s člankom 11., tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima moraju se savjetovati s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, a pri donošenju općih akata, strateških ili planskih dokumenta kada se njima utječe na interese građana i pravnih osoba. Krug obveznika savjetovanja tako je u odnosu prema prijašnjoj odredbi sužen te je precizirano za koju je vrstu akata potrebno savjetovanje. Nadalje, tijela javne vlasti dužna su objaviti na internetskoj stranici plan savjetovanja s javnošću za kalendarsku godinu,⁸ koji mora sadržavati naziv propisa, općeg akta ili dokumenta za koji se provodi savjetovanje, očekivano vrijeme njegova donošenja ili usvajanja, okvirno vrije-

⁸Uklonjena je odredba o donošenju plana normativnih aktivnosti jer je nemali broj tijela državne uprave smatrao da je donošenjem godišnjeg plana normativnih aktivnosti Vlade ispunjena njihova obveza te su propuštale ispuniti tu obvezu u pogledu podzakonskih akata (Povjerenik za informiranje, 2016a: 45–46).

me provedbe internetskog savjetovanja te druge predviđene načine na koje se namjerava provesti savjetovanje, kao što su javne rasprave, distribucija nacрта propisa zainteresiranoj javnosti elektroničkom poštom, sudjelovanje u radnim skupinama i drugo. Nadalje, posljedično s pokretanjem središnjeg portala za provođenje e-savjetovanja za državna tijela u travnju 2015.,⁹ u zakonski tekst uvrštena je odredba da savjetovanja s javnošću tijela državne uprave provode preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanja s javnošću, a druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima preko internet-ske stranice ili preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću (v. poglavlje 5.).¹⁰

Razmatrajući razvoj pravnog okvira za savjetovanja s javnošću, ključni iskorak učinjen je donošenjem novog Zakona o pravu na pristup informacijama iz 2013., čime je učinjen višestruki napredak u odnosu prema okviru koji je propisivao kodeks. Prvo, propisana je opća obveza provedbe savjetovanja s javnošću sa zakonskom snagom i za sva tijela javne vlasti. Drugo, učinjen je institucionalni pomak jer je predviđena institucija povjerenika za informiranje kao centralna institucija nadležna za nadzor nad provođenjem odredbi Zakona te su propisane sankcije. Na kraju, za razliku od Kodeksa, Zakon propisuje znatno dulji rok za provođenje savjetovanja (30 dana u odnosu prema 15 dana) čime je proširena mogućnost sudjelovanja javnosti u donošenju propisa i dokumenata.

Razvoj pravnog okvira pratile su izmjene Poslovnika Vlade i Hrvatskog sabora. U Poslovnik Vlade RH¹¹ dodana je 2012. odredba o obvezi središnjih tijela državne uprave da prilikom

⁹ Portal e-savjetovanja dostupan je na: <https://esavjetovanja.gov.hr/>.

¹⁰ U skladu s odredbama Kodeksa i Smjernicama za njegovu provedbu, savjetovanje se može provesti i na drugi način, primjerice putem javne rasprave, radnih skupina i dr., što je naglašeno u Priručniku za provedbu savjetovanja s javnošću (Povjerenik za informiranje, 2016b: 28) i Izvješću (Povjerenik za informiranje, 2016a: 46) – tijela se mogu voditi odredbama Kodeksa i Smjernica u mjeri u kojoj one nisu u suprotnosti s odredbama Zakona.

¹¹ NN 154/11, 121/12, 7/13, 61/15.

upućivanja u proceduru Vlade, uz nacрте prijedloga zakona, drugih propisa i akata, prilože izvješća o provedenom savjetovanju. Poslovník Hrvatskog sabora (NN 81/13) nalaže obvezu predlagatelja zakona da uz prijedlog zakona dostavi i izvješće o provedenom savjetovanju s javnošću (čl. 174.). Zakon o procjeni učinaka propisa donesen je 2011. (NN 90/11) te je kao jednu od aktivnosti u postupku procjene gospodarskih, financijskih, socijalnih i okolišnih učinaka propisa predvidio savjetovanje s javnošću (čl. 19. i 22.). Naposljetku, posebni zakoni koji predviđaju provedbu savjetovanja jesu Zakon o zaštiti okoliša¹² – nalaže sudjelovanje zainteresirane javnosti u odlučivanju o pitanjima zaštite okoliša u glavi 2., (čl. 162.–166.), a Zakon o prostornom uređenju (NN 153/13) – nalaže sudjelovanje javnosti u postupcima izrade i donošenja prostornih planova (čl. 14., 88., 96.–106.) (Đurman, 2015: 359–361).

Sudjelovanje građana u oblikovanju javnih politika predviđeno je kao jedno od glavnih područja Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva 2006.–2011., koju je Vlada RH usvojila u srpnju 2006.¹³ Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva 2012.–2016. kao jedno od četiri prioriteta područja uključuje civilno društvo i sudioničku demokraciju. Predviđene aktivnosti mjera vezanih za savjetovanja s javnošću i pravo na pristup informacijama (mjera 7. i 8.) ostvarene su.¹⁴

¹² NN 80/13, 153/13, 78/15.

¹³ Strategija, uz analizu razvoja civilnoga društva u Hrvatskoj i vrijednosnog utemeljenja, sadržava devet točaka koje se detaljnije razrađuju te se ističu glavni ciljevi. Riječ je o, redom, socijalnoj koheziji, sudjelovanju građana u oblikovanju javnih politika, demokratskom obrazovanju, pravnome, institucionalnom i financijskom okviru za djelovanje i razvoj civilnoga društva, regionalnom razvoju, volonterstvu, filantropiji i zakladništvu te razvoju civilnoga društva u međunarodnom kontekstu. Strategiji je priložen Operativni plan za razdoblje 2007.–2011. koji je Vlada usvojila u veljači 2007. Dostupno na: [https://udruga.gov.hr/UserDocsImages/UserFiles/NacionalnaStrategija\(1\).pdf](https://udruga.gov.hr/UserDocsImages/UserFiles/NacionalnaStrategija(1).pdf).

¹⁴ Izmjena Poslovnika Vlade RH, praćenje provedbe Kodeksa, izobrazbu koordinatora za savjetovanje i ostalih državnih službenika u tijelima državne uprave i jedinicama lokalne i regionalne samouprave, jedinstven internetski portal za savjetovanja, izmjene i dopune ZPPI-ja, dostupno na: <https://udruga.gov.hr>.

Kao članica multilateralne inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast,¹⁵ Hrvatska je 2012. usvojila Akcijski plan za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast za razdoblje 2012.–2013. koji je odredio četiri područja prioriteta: fiskalnu transparentnost, pristup informacijama, uporaba informacijsko-komunikacijske tehnologije te konzultiranje i participacija zainteresirane javnosti, za što je predviđeno ostvarivanje 9 mjera i 34 provedbene aktivnosti. U srpnju 2014. Vlada RH usvojila je Akcijski plan za razdoblje 2014.–2016. Četiri prioriteta područja uključuju poboljšanje zakonskog okvira za ostvarivanje prava na pristup informacijama, proaktivnu objavu informacija i otvaranje podataka, transparentnost rada javne uprave s naglaskom na fiskalnu transparentnost i sudjelovanje javnosti u oblikovanju i provedbi javnih politika, a razrađena su u 16 mjera i 46 provedbenih aktivnosti.

Naposljetku, valja istaknuti ustanovljavanje ustavnosudske prakse o pitanju poštovanja načela sudjelovanja javnosti u donošenju propisa. Naime, Ustavni sud je 2013. ukinuo dva podzakonska akta Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta zbog nepoštovanja predviđene procedure za njihovo donošenje, odnosno zbog nedovoljne demokratičnosti procedure (Odluka o uvođenju, praćenju i vrednovanju provedbe Kurikuluma zdravstvenog odgoja u osnovnim i srednjim školama i

gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Nacionalna%20strategija%20stvaranja%20poticajnog%20okru%C5%BEenja%20za%20razvoj%20civilnog%20dru%C5%A1tva%202012–2016.pdf.

¹⁵ Partnerstvo za otvorenu vlast okuplja 70 država koje su se obvezale na poduzimanje mjera radi veće transparentnosti i otvorenosti javne vlasti, jačanja sudjelovanja građana i civilnog društva u procesima odlučivanja, borbi protiv korupcije te uvođenja novih tehnologija u sustav javne uprave radi poboljšanja kvalitete javnih usluga. Pokrenuto je na inicijativu američkog predsjednika Baracka Obame, koji je u svom govoru na Općoj skupštini UN-a u rujnu 2010. pozvao javne vlasti svih država na otvaranje prema građanima. Partnerstvo je formalno osnovano godinu dana poslije, kada je osam država potpisalo Deklaraciju o otvorenoj vlasti. Uvjet stjecanja članstva u Partnerstvu je prihvaćanje Deklaracije i izrada nacionalnog akcijskog plana koji bi se trebao formulirati kroz široku javnu raspravu te izvještavanje o njegovoj provedbi. Više na: <https://udruge.gov.hr/partnerstvo-za-otvorenu-vlast-271/271>.

Pravilnik o uvjetima za izbor u znanstvena zvanja, NN 26/13 i 34/13).

Premda su donošenjem Kodeksa 2009. postavljena važna načela i standardi pri uključivanju javnosti u postupak donošenja zakona, propisa i drugih akata, njegove se odredbe u praksi nisu primjenjivale. Do pomaka u implementaciji došlo je tek izmjenama ZPPI-ja, čime je provođenje savjetovanja s javnošću postalo zakonski obvezujuće za sva tijela javne vlasti i, još važnije, čime je uspostavljen institucionalni mehanizam za osiguravanje i nadzor nad provedbom Zakona – povjerenik za informiranje. Usto, Ured za udruge Vlade RH, u skladu s Nacionalnom strategijom stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva 2012.–2016. i Akcijskim planom za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast 2014.–2016., prati provedbu Kodeksa i podnosi Vladi godišnje izvješće. Ono, međutim, obuhvaća samo kategoriju državnih tijela, dok se izvješće povjerenika odnosi na sva tijela javne vlasti. Što se tiče državnih tijela (ministarstava, državnih ureda i državnih upravnih organizacija, vladinih ureda, agencija), od 2011. otkada vladin Ured za udruge prati provedbu Kodeksa, vidljiv je kontinuirani i značajni porast provedenih savjetovanja. Tako je 2014. provedeno njih 544 (1.033% više nego u 2011.), a 2015. njih 608, što je daljnji porast od 12% u odnosu prema prethodnoj godini (Ured za udruge, 2016: 3). U skladu sa zakonskom odredbom o provedbi savjetovanja tijela državne uprave putem portala e-savjetovanja, metoda koja se najčešće koristi u provedbi savjetovanja jest internetsko savjetovanje.

Prema podacima za 2015. (Ured za udruge, 2016) više od polovine svih savjetovanja provedeno je o nacrtima pravilnika (51%), zatim o nacrtima zakona, uredbi, strateških dokumenata i ostalih vrsta propisa. Najveći broj komentara (70%) podnose pojedinci, dok su ostali podnositelji komentara udruge, jedinice lokalne i regionalne samouprave, ustanove i trgovačka društva, sindikati i udruge poslodavaca, državna tijela i dr. U usporedbi s 2014. godinom, broj podnositelja komentara u 2015. smanjio se 21%. Postotak prihvaćenih komentara u protekle tri godine kreće se oko 18% svih pristiglih komentara. No, i tijela

državne uprave često provode savjetovanja u kraćem roku od zakonski propisanog roka od 30 dana, a često ne objavljuju izvješća o provedenom savjetovanju ili ih ne objavljuju na vrijeme. Samo je tijekom 2014. nešto više od polovine provedenih savjetovanja ispunilo zakonski uvjet trajanja 30 dana ili više.¹⁶ Izvješća o provedenim savjetovanjima objavljena su za nešto više od 60% provedenih savjetovanja u 2013. i 2014.¹⁷

Kada se u analizu uključe ostala tijela javne vlasti, posebice jedinice lokalne i regionalne samouprave, stanje postaje nezadovoljavajuće, s obzirom na to da se savjetovanja provode uglavnom kada ih na to obvezuju odredbe posebnih propisa (Zakon o zaštiti okoliša i Zakon o prostornom uređenju), dok se za većinu općih akata te strateških i planskih dokumenata savjetovanja ne provode (v. Đurman, 2015; Povjerenik za informiranje 2016b). Jednako tako, kako se ističe u Izvješću povjerenika (2016a: 54–55), stanje je nezadovoljavajuće za pravne osobe s javnim ovlastima, osobito komore i neke agencije, iako je riječ o tijelima koja su usmjerena na korisnike te bi ih trebala uključivati u donošenje odluka koje se na njih odnose. Lokalne i regionalne jedinice često nisu upoznate sa svojim obvezama po ZPPI-ju te je u tom pogledu nužno dalje raditi na informiranju i edukaciji, posebno lokalnih i regionalnih vlasti, te na standardizaciji primjene zakonskih obveza u provođenju savjetovanja.¹⁸

4. Koncept e-savjetovanja u svjetlu dosadašnjih istraživanja – koristi i izazovi

E-savjetovanja jedan su od sve popularnijih instrumenata uključivanja javnosti u oblikovanje javnih politika potpo-

¹⁶ U 2013. gotovo 70% savjetovanja trajalo je manje od 30 dana, dok je taj postotak za 2015. čak 88% (Ured za udruge, 2016: 9).

¹⁷ Izvješća Ureda za udruge Vlade RH o provedbi savjetovanja dostupna su na: <https://udruge.gov.hr/pristup-informacijama/savjetovanje-sa-zainteresiranom-javnoscu/provedba-kodeksa-savjetovanja/276>.

¹⁸ Izvješće o provedbi ZPPI-ja za 2015. godinu dostupno na: <http://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/>.

mognutih razvojem moderne informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT). Otvarajući novi prostor i olakšavajući uključivanje građana u procese odlučivanja, IKT omogućuje građanima ostvarivanje političkih prava *online*, nadzor nad donošenjem političkih odluka te sudjelovanje u procesima oblikovanja javnih politika, što je srž pojmova e-participacije i e-demokracije (v. Musa i Đurman, 2016). Potencijalne koristi uključivanja građana u donošenje političkih odluka i oblikovanje javnih politika brojne su i prepoznate od mnogih autora, kao što su edukacija i integracija građana, jačanje socijalnog kapitala, rast povjerenja u institucije, podrška i legitimacija odlukama i politikama, inovativni prijedlozi, kvalitetnije politike itd. (Roberts, 2004; King et al., 1998; Fung i Wright, 2001; Moynihan, 2003; Beierle i Cayford, 2002; Edelenbos i Klijn, 2000).¹⁹ U literaturi se često ističe da upotreba IKT-a uklanja neka od praktičnih ograničenja tradicionalnih oblika participacije omogućavajući veću raznolikost, deliberaciju, interaktivnost, fleksibilnost i troškovnu efektivnost (Tomkova, 2009: 2; v. Kubicek i Aicholzer, 2015: 16).²⁰ Na taj način *online* savjetovanja dodatno potenciraju ostvarivanje poželjnih efekata sudjelovanja građana poput deliberacije i dobivanja povratne informacije, ali i omogućuju dodatne prednosti, poput uklanjanja socijalnih barijera i predrasuda, mogućnosti pristupa i dostave pisanih komentara u bilo koje doba dana i sl. Ujedno, treba naglasiti da e-savjetovanja pružaju mogućnost građanima i ostalim zainteresiranim dionicima nadzor nad kvalitetom postupanja tijela javne vlasti s obzirom na utvrđena načela odgovornosti, transparentnosti i responsivnosti.

Iz perspektive državnih institucija e-savjetovanja omogućuju donositeljima odluka brzu analizu odgovora građana i učinkovitiju razmjenu informacija među sudionicima, olakšavanje procesa savjetovanja, veću troškovnu djelotvornost. Ta-

¹⁹ Za izazove i probleme vezane uz sudjelovanje građana v. primjerice Neshkova i Guo, 2011; Irvin i Stansbury, 2004; Berner et al., 2011.

²⁰ *Online* participacija često se smatra sredstvom vraćanja niskog povjerenja građana u političke institucije i većeg uključivanja građana u oblikovanje javnih politika, posebno mladih (Kubicek i Aicholzer, 2015: 17).

kođer, sudionici savjetovanja puno ozbiljnije pripremaju svoje komentare jer stoje iza njih svojim imenom i prezimenom i znaju da će tijela državne uprave pročitati komentare i odgovoriti na njih. Jensen (2003) u svom istraživanju pokazuje da dionici radije sudjeluju u strukturiranim savjetovanjima i pritom bolje i ozbiljnije obrazlažu svoje zahtjeve nego u drugim tradicionalnim *offline* metodama sudjelovanja. Isto istraživanje pokazuje da strukturalni aspekti e-savjetovanja kao što su korištenje moderatora, zahtjevi za samoidentifikacijom nasuprot anonimnosti, pružanje relevantnih, korisnicima prilagođenih materijala prije početka savjetovanja, mogu poboljšati uvjete koji vode kvalitetnijoj javnoj raspravi. Također, vladine e-platforme za savjetovanja općenito se ocjenjuju uspješnijima u postizanju demokratskih ideala otvorenosti, argumentacije, uzajamnog poštovanja i rasprave, a u tome su kontekstu presudna upravo jasna pravila postupanja, utvrđene moderatorske odgovornosti te implicitna prisutnost, responsivnost i odgovornost političara.

Ipak, evidentan je svojevrsni raskorak između očekivanih pozitivnih efekata e-savjetovanja i onih u praksi. Nerijetko se skreće pozornost da su *online* rasprave o javnim politikama u pravilu rezervirane za visoko obrazovane, informatički pismene i politički aktivne dionike te da još nema potvrda o tome u kojoj mjeri internetska savjetovanja mogu mobilizirati nove, dotad neaktivne dionike. Većina autora upozorava da je najveća potencijalna slabost e-savjetovanja vezana uz nedostatak odgovora nadležnih javnih tijela o rezultatima savjetovanja te da bez odgovarajućih struktura za izvještavanje građana i ostalih dionika o tome kako su njihove preferencije uzete u obzir nema dovoljno opravdanja za uspostavu i održavanje e-savjetovanja kao smislenog mehanizma uključivanja (Dahl, 1989; Hurrell, 2005). Tako Tomkova (2009: 7–9) pokazuje da se upravo zbog izostanka *feedbacka* sudionicima savjetovanja može izvesti zaključak kako e-savjetovanja često više služe kao »fasada« političke korektnosti negoli sredstvo značajnog angažiranja građana. Kubicek i Aicholzer (2015: 33) na temelju provedenih istraživanja ne pronalaze značajne prednosti *online* sudjelovanja građana u usporedbi s tradicionalnim oblicima.

Kada govorimo o mjerenju djelotvornosti e-savjetovanja, otvara se niz pitanja. Koliko obuhvatno mora biti sudjelovanje dionika i s kojim mjerljivim učincima da bismo mogli govoriti o smislenom sudjelovanju i demokratskoj legitimnosti akata koji su prošli kroz postupak e-savjetovanja? Koji su čimbenici djelotvornosti e-savjetovanja? Koji su čimbenici kvalitete usvojenih javnih politika? Dosadašnja istraživanja, konceptualizacija i mjerenje utjecaja e-savjetovanja u pravilu su se fokusirali na procedure i mehanizme provedbe e-savjetovanja umjesto na rezultate samih savjetovanja, odnosno mjerenje učinaka pristiglih doprinosa dionika na kvalitetu usvojenih politika. Kako u tom pogledu još uvijek postoji značajna konceptualna i metodološka praznina (Kubicek i Aicholzer, 2015: 22), nalaže se potreba daljnjeg razvoja i usavršavanja instrumenta e-savjetovanja, kao i potreba daljnjih istraživanja i evaluacija u tom području.

U nastavku se daje osvrt na središnji državni portal za e-savjetovanja s posebnim naglaskom na aspekt responsivnosti državnih tijela i rezultate e-savjetovanja.

5. Središnji državni portal za e-savjetovanja – nova faza u razvoju standarda sudjelovanja javnosti u postupcima odlučivanja u Hrvatskoj

Pokretanje e-savjetovanja, središnjeg portala za savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, u travnju 2015. označilo je bitan zaokret u praksi javnih savjetovanja tijela državne uprave, bitan iskorak u koordiniranoj primjeni standarda savjetovanja, ali i otvaranje dodatnih mogućnosti za građane i različite društvene i ekonomske dionike.

Ključne prednosti središnjeg portala su ove: i) uvođenje jedinstvene adrese za sva savjetovanja tijela državne uprave te lagano, korisnicima prilagođeno pretraživanje svih savjetovanja; ii) *e-mail* notifikacije o novootvorenim savjetovanjima za registrirane korisnike; iii) jednostavno korisničko sučelje koje olakšava sudjelovanje u savjetovanjima; iv) transparentan i otvoren sustav savjetovanja koji omogućuje permanentnu

vidljivost svih pristiglih komentara zainteresirane javnosti, ali i odgovora tijela državne uprave; v) nadzor javnosti nad kvalitetom odgovora tijela državne uprave odnosno obrazloženja neprihvaćanja pojedinih prijedloga te vi) brza i efikasna obrada primljenih komentara i ubrzana objava izvješća o rezultatima provedenih savjetovanja.²¹

Radi usklađenog postupanja Ured za udruge Vlade RH, kao institucija odgovorna za upravljanje aplikacijom, organizirao je više od pedeset radionica za službenike uključene u postupke savjetovanja za što učinkovitije administriranje odnosno moderiranje pojedinih savjetovanja. U rujnu 2016. u aplikaciji je bilo registrirano preko 6.000 korisnika, od čega gotovo tri četvrtine pojedinaca/fizičkih osoba, ali i mnoga poduzeća, udruge te ostale interesne skupine, koji sve više prepoznaju važnost središnjeg portala za artikulaciju stajališta o prijedlozima novih propisa.²² Porast broja korisnika najčešće generiraju kontroverzni i u javnosti osporavani akti. Primjerice, samo u veljači 2016. zabilježeno je gotovo tisuću novih korisnika, ponajprije zbog Nacrta pravilnika o odgovarajućoj vrsti obrazovanja učitelja, nastavnika, odgojitelja i stručnih suradnika u školskoj ustanovi i učeničkom domu, koji je izazvao reakcije odgojno-obrazovnih djelatnika širom zemlje koji su se vrlo aktivno uključili u raspravu putem e-savjetovanja. Najveći broj komentara u 2015. godini, čak 2.837, pristigao je na propis Ministarstva gospodarstva – Stratešku studiju o vjerojatno značajnom utjecaju na okoliš Okvirnog plana i programa istraživanja i eksploatacije ugljikovodika na Jadranu.

Činjenica da se sva tijela državne uprave na središnjoj razini koriste središnjim državnim portalom za provedbu savjetovanja s javnošću iz njihova djelokruga te podatak o preko 900 savjetovanja koja su putem središnjeg portala provedena u nešto više od godinu i pol od pokretanja e-savjetovanja, uz stalno rastući interes novih dionika, govori u prilog visokoj razini koordinacije koja je postignuta na ovom projektu.

²¹ Za kratak osvrt na portal e-savjetovanja v. Vidačak i Grinyer, 2015.

²² Više informacija dostupno na: <https://savjetovanja.gov.hr/vijesti/vise-od-6000-registriranih-korisnika-portala-e-savjetovanja/1153>.

Pokretanje središnjeg portala e-savjetovanja i njegovo učinkovito korištenje ne bi bilo moguće bez prethodnog višegodišnjeg ulaganja u jačanje sposobnosti državnih službenika za djelotvornu provedbu savjetovanja, osobito kroz standardni program koji se provodi u suradnji s Državnom školom za javnu upravu, ali i kroz stalnu razmjenu informacija i uzajamnu podršku mreže koordinatora za savjetovanja, standardizaciju korištenja obrazaca za provedbu savjetovanja i izvještavanja o njihovim rezultatima putem internetskih stranica ministarstva te višegodišnjeg sustavnog praćenja napretka u poštovanju zacrtanih standarda.

Iako je uvođenje e-savjetovanja nesumnjivo podiglo razinu transparentnosti i responsivnosti državnih tijela u oblikovanju novih javnih politika, još uvijek su zamjetne određene manjkavosti u kvaliteti procesa. Povjerenica za informiranje u svome Godišnjem izvješću za 2015. godinu upozorava na slučajeve neopravdanog skraćivanja rokova za savjetovanja te predlaže u aplikaciji e-savjetovanja tehnički onemogućiti provedbu savjetovanja kraću od 15 (za zakone i strateške dokumente) odnosno 8 dana (opće akte i podzakonske propise) kako bi savjetovanja i dalje bila relevantna i smislena. Konačno, primjetno je zanemarivanje objave dodatnih obrazloženja u obliku posebnog dokumenta za savjetovanja iz kojih su vidljivi motivi predlagatelja, rezultati prethodnih istraživanja i analiza različitih opcija rješavanja problema, kao i mogućih otvorenih pitanja na koje predlagatelj osobito želi dobiti odgovor u postupku savjetovanja.

5.1. Djelotvornost i utjecaj sudjelovanja javnosti na primjeru internetskih savjetovanja s javnošću iz područja zaštite okoliša

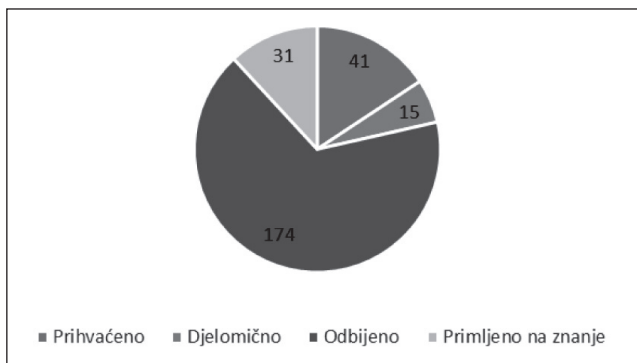
Normativni okvir i njegova primjena od tijela javne vlasti samo su jedan dio pitanja sudjelovanja javnosti u formulaciji politika. Drugi se dio odnosi na uključivanje javnosti u postupke savjetovanja s javnošću te prihvatanje njihovih komentara od javnih tijela, odnosno na pitanje djelotvornosti uklju-

čivanja javnosti u savjetovanja. Kako bismo razmotrili taj dio postupaka savjetovanja s javnošću, analizirana su izvješća provedenih savjetovanja o nacrtima zakona, drugih propisa i akata iz područja zaštite okoliša. Uzorak obuhvaća 29 izvješća o savjetovanjima koje je provelo Ministarstvo zaštite okoliša i energetike u razdoblju od listopada 2015. do zaključno listopada 2016. Savjetovanja su u tom razdoblju provedena, prema broju provedenih savjetovanja, o nacrtima 9 pravilnika, 5 uredbi, 5 iskaza o procjeni učinaka propisa i prethodnim procjenama, 4 strateška dokumenta, 2 odluke, 2 zakona i 2 izvješća. U prvom dijelu analize razmatran je ukupan broj primjedbi koji je pristigao na određeni nacrt propisa ili dokumenta, neovisno o broju podnositelja primjedbi. Zatim se sagledavao status upućenih primjedbi te su svrstane ovisno o tome jesu li prihvaćene, djelomično prihvaćene, odbijene ili primljene na znanje. Nakon toga analizirali su se dionici koji su se uključili u savjetovanje prema kategorijama: pojedinci, udruge, komore, druga državna tijela, trgovačka društva i jedinice lokalne i regionalne samouprave (riječ je o vrstama dionika koji su u analiziranim savjetovanjima sudjelovali). U drugom dijelu analize razmotreno je koliko je primjedbi uputila pojedina kategorija dionika, a primjedbe su nadalje kategorizirane s obzirom na to jesu li bile prihvaćene ili djelomično prihvaćene. Konačno, primjedbe su analizirane s obzirom na prirodu upućenog komentara kao supstancijalne ili tehničke te je razmotreno koliko ih je, s obzirom na takvu kategorizaciju, prihvaćeno odnosno djelomično prihvaćeno. Skraćena verzija rezultata analize prikazana je u tablici 1 i na grafikonima 1, 2 i 3.

Na temelju analiziranih podataka opći je zaključak da većina nacrti akata u analiziranom području ne pobuđuje značajniji interes javnosti za davanje primjedbi i komentara. Na čak 19 nacrti akata dane su tri primjedbe i manje (od toga na njih 7 nije pristigla niti jedna primjedba). Iznimka je Uredba o strateškoj procjeni utjecaja strategije, plana i programa na okoliš, na nacrt koje je pristiglo 136 primjedbi, tj. više od polovine svih komentara. Ako se ona ne uzme u obzir, prosječan broj primjedbi po nacrtu iznosi 4,5 (9 ako se spomenuta

Uredba uzme u obzir). Od ukupno pristiglih primjedbi (261) najveći broj ih je odbijen (174 odnosno 66,6%), 41 je (15,7%) prihvaćena, 31 (11,9%) primljena na znanje, a najmanji broj primjedbi djelomično je prihvaćen, njih 15 (5,7%).

Grafikon 1. Analiza statusa prihvaćenosti zaprimljenih primjedbi dionika



Kada se razmotre dionici koji su se uključili u davanje komentara na nacрте akata u području zaštite okoliša, neovisno o broju primjedbi koje su dali, vidi se da su se najviše uključivali pojedinci (njih 24), zatim trgovačka društva (13), udruge (12), Hrvatska gospodarska komora koja je sudjelovala u 10 postupaka savjetovanja, dok su se najmanje uključivale jedinice lokalne i regionalne samouprave (njih 4) i druga državna tijela (samo 2²³). Najveći broj primjedbi uputile su udruge (112 ili 42,9%), zatim Hrvatska gospodarska komora (58 ili 22,2%), jedinice lokalne i regionalne samouprave (34 ili 13%),²⁴ pojedinci (30 ili 11,5%), trgovačka društva (25 ili 9,6%), a najmanje državna tijela (samo 2 primjedbe, što je

²³ Riječ je o pučkoj pravobraniteljici i Zavodu za javno zdravstvo »Dr. Andrija Štampar« (zavod za potrebe analize nije izdvojen kao posebna kategorija, već je stavljen unutar kategorije »Državna tijela«).

²⁴ Važno je napomenuti da su sve 34 primjedbe dane na nacrt Uredbe o strateškoj procjeni utjecaja strategije, plana i programa na okoliš.

0,8%). Među prihvaćenim primjedbama najviše je onih koje su uputile udruge (22), komore (13) te pojedinci (4), a među djelomično prihvaćenima primjedbe Komore (6), pojedinaca (5) i udruga (4). Međutim, kada se broj prihvaćenih primjedbi određene vrste dionika stavi u odnos s brojem primjedbi koje je ta vrsta dionika uputila, vidi se da su u najvećoj mjeri prihvaćene primjedbe Komore (32,8%), zatim pojedinaca (30%) te udruga (23,2%).

Tablica 1. Vrsta dionika i broj prihvaćenih i djelomično prihvaćenih primjedbi

Dionici	Broj primjedbi (%)	Broj prihvaćenih primjedbi (%)	Broj djelomično prihvaćenih primjedbi (%)	Udio prihvaćenih i djelomično prihvaćenih primjedbi u odnosu prema ukupnom broju primjedbi
Pojedinci	30 (11,5%)	4 (9,8%)	5 (33,3%)	30,0%
Udruge	112 (42,9%)	22 (53,7%)	4 (26,7%)	23,2%
Komore	58 (22,2%)	13 (31,7%)	6 (40,0%)	32,8%
Državna tijela	2 (0,8%)	1 (2,4%)	0 (0,0%)	50,0%
JLRS	34 (13,0%)	1 (2,4%)	0 (0,0%)	2,9%
Trgovačka društva	25 (9,6%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0,0%

Izvor: Autori.

Struktura uključenih dionika i dostavljenih komentara pokazuje na visokorazvijene kapacitete udruga u području zaštite okoliša, što zasigurno može biti povezano s tradicijom ekološkog aktivizma u Hrvatskoj, naprednom praksom međunarodnog umrežavanja i razmjeni iskustava u ovome području, ali i dobrom povezanosti znanstvene zajednice i udruga koje se bave zaštitom okoliša i prirode. Razmjerno viši postotak uključivanja građana u odnosu prema svim ostalim dionicima uključenim u savjetovanja u ovom području na tragu je

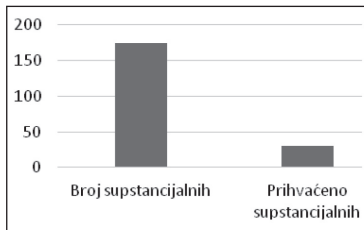
općenito dominantno veće zastupljenosti građana kao registriranih korisnika e-savjetovanja (oko 75% svih korisnika), ali potvrđuje i prije navedene pretpostavke pojedinih autora da građani radije doprinose savjetovanjima s javnošću koji imaju izravan utjecaj na kvalitetu življenja, što je u ovome sektoru neosporno.

Naposljetku, primjedbe su prema kriteriju prirode podijeljene na supstancijalne i one pretežno tehničke naravi. Pod tehničkim primjedbama podrazumijevaju se pravopisni ispravci, prijedlozi definiranja riječi ili termina koji su definirani drugim propisima te primjedbe koje upućuju na usklađivanje dijela nacрта akta s drugim dijelom tog akta ili s drugim zakonima, propisima i aktima. Primjedbe izvan navedenoga smatrale su se supstancijalnim (primjerice komentar da nije jasno na što se određeni termin odnosi ili što podrazumijeva, prijedlozi da se uvrste dodatne odredbe, da se produlje predviđeni rokovi itd.). Predviđena je i treća kategorija²⁵ za primjedbe koje nisu bile u čitkom obliku, kod kojih nije bilo komentara²⁶ ili gdje je samo navedeno u čije se ime daju. Ovdje su uvrštene i vrlo općenite primjedbe, pohvale i pozdravljanja donošenja/izmjene propisa te komentari koji se ni na koji način nisu odnosili na nacrt o kojem je riječ. Od svih analiziranih primjedbi značajno je više supstancijalnih (174 ili 66,6%) nego tehničkih (74 ili 28,4%) te je, apsolutno gledano, nešto više supstancijalnih primjedbi prihvaćeno ili djelomično prihvaćeno (30) negoli tehničkih (26). No, kada se broj prihvaćenih i djelomično prihvaćenih primjedbi stavi u odnos sa supstancijalnom odnosno tehničkom prirodom komentara, zaključujemo da se tehničke primjedbe u znatno većoj mjeri prihvaćaju od supstancijalnih (od ukupnog broja supstancijalnih primjedbi prihvaćeno ih je 17,2%, a tehničkih 35,1%).

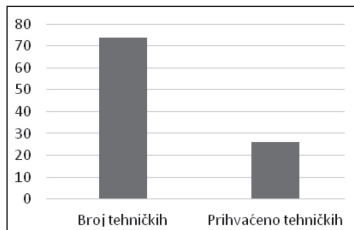
²⁵ U ovoj kategoriji nije se našlo mnogo primjedbi, njih 13 (5%).

²⁶ Prostor na kojem je trebao stajati komentar ostavljen je praznim.

Grafikon 2. Supstancijalne primjedbe



Grafikon 3. Tehničke primjedbe



5.2. Preporuke za unaprjeđenje prakse e-savjetovanja

Nesporno je da je uvođenje e-savjetovanja pridonijelo većoj transparentnosti procesa pripreme zakona, drugih propisa i akata od javnog interesa, ali i potaknulo rastući interes građana i ostalih dionika za uključivanje u postupke oblikovanja politika. Također, sama struktura i dizajn e-savjetovanja, kao i povećana očekivanja javnosti, imala su kao posljedicu značajno poboljšanje responsivnosti državnih institucija, što se vidi iz dosljedne objave odgovora na sve primljene komentare. Ipak, radi što boljeg praćenja stvarnog učinka doprinosa dionika na kvalitetu usvojenih politika, nalaže se potreba daljnjeg razvoja i usavršavanja instrumenta e-savjetovanja, kao i potreba daljnjih istraživanja i evaluacije e-savjetovanja. Uz istraživanja od vanjskih aktera (znanstvene ustanove, civilno društvo i dr.) nužno je da sami organizatori savjetovanja evaluiraju provedena savjetovanja.

Za unaprjeđenje prakse e-savjetovanja u predstojećem razdoblju daju se ove preporuke:

- Nužno je raditi na daljnjem informiranju i edukaciji građana o mogućnostima njihova utjecaja na kreiranje politika putem portala e-savjetovanja.
- Potrebno je unaprijediti komunikaciju nadležnih institucija o otvorenim savjetovanjima te dionicima proaktivno približiti sadržaj novih akata jednostavnim i jasnim porukama, uključujući i korištenjem društvenih mreža te nacionalnih i lokalnih medija.

- Potrebna je daljnja edukacija službenika za informiranje i koordinatora za savjetovanje, kao i edukacija rukovodećih službenika i dužnosnika o važnosti i vrijednostima uključivanja građana u oblikovanje javnih politika.
- Treba unaprijediti kapacitete jedinica lokalne i regionalne samouprave za provedbu internetskih savjetovanja.
- Nužno je osigurati dovoljno dugo trajanje savjetovanja (minimalno zakonski rok 30 dana), a za strateške i planske dokumente i dulje.
- Potrebno je osigurati materijal i dokumente relevantne za predmet savjetovanja kako bi se javnosti omogućila orijentacija, priprema i kritičko sagledavanje pitanja koje je predmet savjetovanja te upozoriti na ona pitanja i dijelove nacrta propisa koji su posebno problematični, tj. otvoreni za raspravu, te je nužan input javnosti.
- Preporučuje se izraditi sažeti kodeks korištenja e-savjetovanja i upoznati sudionike s njime kako bi se izbjegli neprimjereni komentari ili nesnalaženje građana pri samom upućivanju komentara.
- Nužno je osnaživati strateški pristup i kontinuitet u politici uključivanja građana u oblikovanje javnih politika kako bi se izbjegli zastoji i promjene s negativnim učincima na uključivanje građana.
- Zbog socio-demografskih razlika i problema digitalne podjele potrebno je nastaviti kombinirati e-savjetovanja s tradicionalnim oblicima savjetovanja s javnošću.
- Potrebno je unaprijediti metodologiju praćenja i vrednovanja provedenih savjetovanja kako bi se veći naglasak stavio na čimbenike djelotvornosti, vidljivosti i utjecaja savjetovanja.

6. Zaključak

Od 2009. kada je donosen Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata normativni je okvir za sudjelovanje javnosti u obli-

kovanju javnih politika unaprijeđen, prvenstveno uvođenjem zakonske obveze provedbe savjetovanja izmjenama ZPPI-ja te izmjenama i donošenjem drugih zakona i propisa (Zakon o procjeni učinaka propisa, Poslovnik Vlade RH i Poslovnik Hrvatskog sabora), ali i strateških dokumenata. Nužnost uključivanja javnosti u postupke oblikovanja politika potvrdio je i Ustavni sud dvjema odlukama. Iako zakonodavni okvir za sudjelovanje javnosti u oblikovanju javnih politika možemo ocijeniti adekvatnim, posebice nakon posljednjih izmjena ZPPI-ja 2015., njegova primjena u praksi nailazi na mnoge nedostatke, posebno na lokalnoj i regionalnoj razini vlasti te širokog spektra tijela s javnim ovlastima koja još uvijek ne prepoznaju obvezu uključivanja javnosti u donošenje propisa i akata kojima utječu na njihova prava i interese. Stoga se daljnja edukacija i informiranje postavlja kao jedan od prioriteta tijela koja osiguravaju provedbu normativnog okvira za savjetovanje s javnošću – povjerenika za informiranje i Ureda za udruge Vlade RH.

Uspostavom središnjeg državnog portala za e-savjetovanja postignut je neosporni napredak na području transparentnosti savjetovanja i responsivnosti državnih tijela. S obzirom na nedostatna istraživanja o djelotvornosti i utjecaju e-savjetovanja, u ovome smo radu analizom e-savjetovanja u području zaštite okoliša u razdoblju od jedne godine nastojali upravo dati doprinos boljem razumijevanju tih zanemarenih aspekata u dosadašnjoj akademskoj literaturi.

Analiza izvješća o provedenim savjetovanjima na nacrtu propisa i akata u području zaštite okoliša, čiji je nositelj izrade Ministarstvo zaštite okoliša i energetike, u jednogodišnjem razdoblju upućuje na nekoliko preliminarnih zaključaka. Prvo, broj upućenih primjedbi pokazuje nedostatak interesa javnosti za uključivanje u izradu većine propisa i akata, kao i rijetko uključivanje državnih tijela i lokalnih i regionalnih jedinica. Najaktivnije u davanju komentara bile su udruge, koje su uputile nešto manje od polovine svih primjedbi. Drugo, najveći broj primjedbi je odbijen (67%), dok ih je prihvaćeno ili djelomično prihvaćeno oko 21% (ostatak je primljen na znanje,

12%), što ne odstupa od prosjeka prihvaćenih komentara u e-savjetovanjima u drugim područjima javnih politika. U odnosu prema broju danih komentara, u najvećoj mjeri prihvaćene su primjedbe Hrvatske gospodarske komore, zatim pojedinaca te udruga. Treće, iako je većina analiziranih primjedbi supstancijalne prirode, tehnički komentari prihvaćaju se u znatno većoj mjeri. Naposljetku, valja upozoriti na limitiranost ove analize jer je ograničena na jedno *policy* područje i razdoblje od godinu dana te upozoriti na potrebu daljnjih istraživanja dimenzija i čimbenika djelotvornosti sudjelovanja javnosti u oblikovanju javnih politika.

Literatura

- Arnstein, S. (1969) A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4): 216–224.
- Beierle, T., Cayford, J. (2002) *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions*. Washington, DC: Resources for the Future
- Berner, M. M., Amos, J. M., Morse, R. S. (2011) What constitutes effective citizen participation in local government? Views from city stakeholders. *Public Administration Quarterly* 35(1): 128–163.
- Boucher, S. (2008) *If Citizens have a voice, does the EU have ears? Lessons from recent citizen consultation experiments for the European Union*. Paris: Notre Europe
- Dahl, R. (1989) *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press
- Davis, G. (1996) *Consultation, Public Participation and the Integration of Multiple Interests into Policy Making*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development
- Durman, P. (2015) Europeizacija javne uprave i načelo otvorenosti. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 7(1): 342–373.
- Edelenbos, J., Klijn, E.-H. (2005) Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16(3): 417–446.

- Fung, A., Wright, E. O. (2001) Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society* 29(1): 5–41.
- Golubović, D. (2010) An Enabling Framework for Citizen Participation in Public Policy: An Outline of Some of the Major Issues Involved. *The International Journal of Not-for-Profit Law* 4, http://www.icnl.org/research/journal/vol12iss4/art_2.htm
- Guttman, A. (1999) *Democratic Education*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press
- Hurrell, C. (2005) Shaping Policy Discourse in the Public Sphere: Evaluating Civil Speech in an Online Consultation. *The Electronic Journal of e-Government* 3(2): 67–76.
- Irvin, R. A., Stansbury, J. (2004) Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort. *Public Administration Review* 64(1): 55–65.
- Jensen, J. L. (2003) Public Spheres on the Internet: Anarchic or Government-Sponsored – A Comparison. *Scandinavian Political Studies* 26(4): 349–374.
- King, C. S., Feltey, K. M., Susel, O’Neill B. (1998) The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. *Public Administration Review* 58(4): 317–326.
- Kubicek, H., Aichholzer, G. (2015) Closing the Evaluation Gap in e-Participation Research and Practice. U: Aichholzer, G., Kubicek, H., Torres, L. (ur.) *Evaluating e-Participation Frameworks, Practice, Evidence*. Cham: Springer International Publishing, str. 11–46.
- Moynihan, D. (2003) Normative and instrumental perspectives on public participation. *American Review of Public Administration* 33(2): 164–188.
- Musa, A. (2015) Prilagodba procesa izrade propisa europskim integracijama: novine i izazovi. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 6(1): 3–40.
- Musa, A. (2014) Pravni i institucionalni aspekti prava na pristup informacijama i transparentnosti u Republici Hrvatskoj. Studija izrađena u okviru znanstvenoistraživačkog projekta »Novi hrvatski pravni sustav« Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu za 2014. godinu

- Musa, A., Đurman, P. (2016) Digital Local Government: Promoting Transparency, Participation and Efficient Local Public Services. U: Lhomme, D., Musa, A., De La Rosa, S. (ur.) *Good local governance: Application of European standards for local public services in France and Croatia*, str. 339–367.
- Neshkova, M. I., Guo, H. D. (2011) Public Participation and Organizational Performance: Evidence from State Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory* 22(2): 267–288.
- OECD (2001) *Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation*. PUMA Policy Brief No. 10
- Pateman, C. (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press
- Roberts, N. (2004) Public deliberation in an age of direct citizen participation. *American Review of Public Administration* 34(4): 315–353.
- Sabatier, P. A. (1988) An Advocacy Coalition Framework of Policy Changes and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences* 21(2–3): 129–68.
- Tomkova, J. (2009) E-consultations: New tools for civic engagement or facades for political correctness?. *European Journal of ePractice* 7, www.epracticejournal.eu
- Tolbert, C., Mossberger, K. (2006) The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government. *Public Administration Review* 66(3): 354–369.
- Vidačak, I. (2016) Sudjelovanje javnosti u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata. Rad dostupan na http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Igor_Vidacak.pdf
- Vidačak, I., Grinyer, L. (2015) Open and responsive policy making in Croatia, <https://openpolicy.blog.gov.uk/2015/08/25/open-and-responsive-policy-making-in-croatia/>

Propisi i dokumenti

Europska unija

- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, SL C 306, 17.12.2007.
- Europska komisija, Bijela knjiga o europskoj vladavini, COM (2001) 428 final

Europska komisija, Opća načela i minimalni standardi savjetovanja sa zainteresiranim dionicima, COM(2002)704

UN, Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija)

Vijeće Europe, Kodeks dobre prakse sudjelovanja građana u odlučivanju

Odbor ministara Vijeća Europe, Preporuka o elektroničkoj demokraciji (e-demokraciji) (CM/Rec(2009)1)

Republika Hrvatska

Zakon o sustavu države uprave, NN 150/11, 12/13, 93/16 , 104/16

Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15

Zakon o zaštiti okoliša, NN 80/13, 153/13, 78/15

Zakon o prostornom uređenju, NN 153/13

Zakon o procjeni učinaka propisa, NN 90/11

Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, NN – MU 1/07

Poslovnik Vlade Republike Hrvatske, NN 154/11, 121/12, 7/13, 61/15

Poslovnik Hrvatskog sabora, NN 81/13

Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, NN 140/09

Povjerenik za informiranje (2016a) Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2015. godinu

Povjerenik za informiranje (2016b) Priručnik za provedbu savjetovanja s javnošću za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zagreb

Povjerenik za informiranje (2015) Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2014. godinu

Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske (2016) Izvješće o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2015. godini

Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske (2015) Izvješće o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2014. godini

- Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske (2010) Smjernice za primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata
- Vlada Republike Hrvatske (2014) Akcijski plan za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2014. do 2016., 10. 7. 2014.
- Vlada Republike Hrvatske (2012) Akcijski plan za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2012. do 2013., 4. 4. 2012.
- Vlada Republike Hrvatske (2012) Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva 2012.–2016., 12. 7. 2012.
- Vlada Republike Hrvatske (2006) Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva 2006.–2011., 12. 1. 2006.

Marijana Grbeša*

KOMUNICIRANJE IZVRŠNE VLASTI I JAVNE UPRAVE U MEDIJATIZIRANOM OKRUŽENJU: IZAZOVI I PRILIKE

Izvorni znanstveni rad
UDK 35.072.2:316.77
342.5:316.77

Suvremena literatura u polju političke komunikacije danas je dominantno zaokupljena kompleksnim odnosom medija i politike, prije svega njihovim međusobnim utjecajem te učincima koje taj složeni odnos ima na političke i demokratske procese. U posljednja dva desetljeća posebno su utjecajni koncepti koji govore o cjelovitoj, strukturalnoj transformaciji politike koja je odustala od svoje »logike« i u potpunosti se podredila »medijskoj« logici. Medijatizirano političko okruženje pred javnu upravu postavilo je nove izazove koji, između ostalog, podrazumijevaju profesionalizaciju svih komunikacijskih aktivnosti. Ovaj rad daje pregled ključnih koncepata nastalih u okviru rasprave o »mediocentričnoj politici« te analizira transnacionalne trendove u medijskoj reprezentaciji politike koji predstavljaju velik komunikacijski izazov za suvremene vlade, pa tako i hrvatsku. Nakon toga, on definira istraživačko područje *vladinih komunikacija*, kao i izazove s kojima se istraživači sreću pokušavajući odrediti kriterije za ocjenu kvalitete odnosno *profesionalnosti* vladinih komunikacija. Na kraju se bavi doprinosom digitalnih platformi čijim korištenjem vlade u komunikaciji s građanima možda uspješno zaobilaze tradicionalne medije, ali čiji potencijal u dijelu uključivanja građana u proces kreiranja javnih politika i donošenja odluka i dalje nije iskorišten.

Ključne riječi: medijatizacija, medijska reprezentacija politike, vladine komunikacije, digitalne komunikacijske platforme

* Doc. dr. sc. Marijana Grbeša, docentica na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: mgrbesa@fpzg.hr

1. Uvod¹

Iako će danas malo tko pokušati osporiti tezu o »moćnim i utjecajnim medijima«, malo je jednoznačnih dokaza o prirodi, doseg i intenzitetu tog utjecaja. Usprkos tome, suvremena literatura u polju političke komunikacije danas je dominantno zaokupljena kompleksnim odnosom medija i politike, prije svega njihovim međusobnim utjecajem te učincima koje taj složeni odnos ima na političke i demokratske procese. U posljednja dva desetljeća posebno su utjecajni koncepti koji govore o cjelovitoj, strukturalnoj transformaciji politike koja je odustala od svoje »logike« i u potpunosti se podredila »medij-skoj« logici. »Mediocentrična« politička komunikacija pred javnu upravu postavila je nove izazove koji, između ostalog, podrazumijevaju profesionalizaciju svih komunikacijskih aktivnosti. Upravo time bavi se relativno novo interdisciplinarno područje izvornog naziva *government communication* koje privlači sve veću pažnju istraživača s područja političke komunikacije i javne uprave. Ono je u načelu zaokupljeno pitanjem »kako učinkovitije komunicirati s građanima?«, i to na dvije razine: a) u smislu transparentnog informiranja građana i poticanja njihova uključivanja u političke procese i b) u smislu uvjeravanja, mobiliziranja i pridobivanja građana za određene mjere, politike ili osobe. Drugim riječima, ono pokušava pomiriti komunikacijsku paradigmu tzv. *strateškog komuniciranja u politici*, koja se javlja kao odgovor na sve intenzivniju *medijalizaciju politike* i koja u sebi sadržava snažnu marketinšku dimenziju, sa zahtjevima za transparentnim i otvorenim vladama te uključivanjem građana u procese donošenja odluka. Baš zbog nemogućnosti jasnog razgraničavanja tih dviju dimenzija – informiranja i uvjeravanja odnosno *pridobivanja* građana – to se novo područje vrlo često naziva i *odnosi s javnošću tijela izvršne vlasti* ili *vladine komunikacije* ili pak *vladin marketing*.

¹ Dijelovi teksta prezentirani su na Jedanaestom forumu za javnu upravu Zaklade Friedrich Ebert i Instituta za javnu upravu 14. rujna 2016. i objavljeni u radu Grbeša Zenzerović i Bebić, 2016.

Cilj je ovog rada dekonstruirati medijsko okruženje u kojem vlade odnosno tijela javne uprave komuniciraju svoje mjere i politike te pobliže odrediti to područje, pogotovo u smislu dilema koje proizlaze iz »sukoba« marketinške i demokratske dimenzije te potencijala novih, »izravnih i dvosmjernih«, kanala komunikacije koji su im na raspolaganju. Rad se, uz uvodni i zaključni dio, sastoji od četiri cjeline. U prvoj se izlažu neki od ključnih koncepata nastalih u okviru rasprave o »moćnim medijima« i »mediocentričnoj politici«. U drugoj cjelini govori se o transnacionalnim trendovima u medijskoj reprezentaciji politike koji predstavljaju velik komunikacijski izazov za suvremene vlade i koji mogu imati dalekosežne (negativne) posljedice za demokraciju. U trećoj cjelini analizira se novo istraživačko područje *vladinih komunikacija* kao i izazovi s kojima se susreću istraživači pokušavajući odrediti kriterije za ocjenu kvalitete odnosno *profesionalnosti* vladinih komunikacija. Na kraju, u četvrtoj cjelini bit će riječi o izravnim kanalima komunikacije između građana i vlada, a posebno o potencijalu interneta i digitalnih medija za unaprjeđenje neposredne komunikacije s građanima te, s druge strane, o razini (ne)iskorištenosti tog potencijala.

2. Medijalizacija politike

Presudna uloga medija u oblikovanju i usmjeravanju suvremenih političkih procesa obuhvaćena je mnogima, često kritičkim konceptima poput »mediokracije« (Meyer, 2003), »demokracije publika« (Manin, 1995; Kriesi, 2004) »političko-medijskog kompleksa« (Swanson, 1997), »trećeg doba političke komunikacije« koje obilježava »profesionalizacija političkog zagovaranja« (Blumler i Kavanagh, 1999) i tako redom. No, najutjecajniji među njima danas je najvjerojatnije Mazzolenijev i Schulzov (1999) koncept »medijalizacije politike« koji su razradili i unaprijedili brojni drugi autori (npr. Strömbäck i Esser, 2009; Strömbäck 2008). Prema Mazzoleniju i Schulzu (1999: 250), medijalizirana politika je ona politika koja je izgubila svoju autonomiju i postala ovisna o masovnim

medijima te koja se kontinuirano oblikuje kroz interakciju s masovnim medijima. Schulz (2004) smatra da proces medijizacije politike počiva na četiri ključna mehanizma: proširenju, zamjeni, nadopuni i prilagodbi. Prvi mehanizam govori kako su mediji radikalno proširili spektar ljudske komunikacije. Drugi mehanizam sugerira kako su mediji potisnuli i zamijenili neke društvene aktivnosti i društvene institucije. Treći mehanizam implicira kako se neposredno ljudsko iskustvo *nadopunjuje* medijskim iskustvom te kako te dvije razine iskustva više nije moguće razdvojiti. One zajedno tvore iskustvo društvene stvarnosti. Posljednji Schulzov mehanizam odnosi se na prilagodbu tzv. »medijskoj logici« (v. i Strömbäck, 2008), što danas podrazumijeva cijeli niz stvari, od televizičnih političara koji znaju davati kratke, pamtljive izjave (tzv. *sound bite*) do prilagođavanja novinarskim rokovima i, općenito, profesionalizacije političke komunikacije. Strömbäck i Esser (2009) tim mehanizmima dodaju još jedan, tzv. *stvaranje*, koji govori kako mediji potiču političke aktere da kreiraju događaje kojima je jedina svrha da budu popraćeni u medijima. Takve događaje, koji se organiziraju isključivo radi medijskog publiciteta, Boorstin je još 1961. nazvao »pseudodogađajima« i njima je podrazumijevao danas već rutinske komunikacijske formate, poput konferencije za medije. U suvremenom političkom i medijskom okruženju te konvencionalne varijante pseudodogađaja proširene su različitim vrstama atraktivnih ili provokativnih političkih performansa kojima je jedini cilj privući pažnju medija.² Ideju medijskog determinizma, odnosno »mediocentričnosti« (Swanson i Mancini, 1996), koja je sadržana u konceptu medijizacije, na sličan način zagovara i Roger Silverstone (2007) u svojoj pretežno optimističnoj viziji »mediapolisa« u kojem su mediji ključni za razumijevanje svijeta u kojem živimo i u kojem komunikacijske tehnologije potpuno mijenjaju prirodu odnosa između javne i privatne sfe-

² Dobri su primjeri takvih političkih performera, svaki na svoj način, bivši američki predsjednik Barack Obama, aktualni američki predsjednik Donald Trump te Ivan Pernar, zastupnik Živog zida u Hrvatskom saboru.

re. Drugim riječima, mediji su danas primarni izvor informacija o događajima, ljudima i institucijama, no prava moć medija nije u tome što informacije prenose, nego u tome što ih za nas oblikuju i interpretiraju te na taj način konstruiraju stvarnost u kojoj živimo. Takvo razumijevanje uloge medija u skadu je sa starom, ali još uvijek vrlo utjecajnom Lippmanovom (1922) tezom koja kaže da ljudi žive u »pseudookruženju« koje je zapravo konstrukt medija, odnosno propagande.

3. Kako mediji izvještavaju o politici?

Uzimajući u obzir tezu o »mediocentričnoj« politici kao i pretpostavku da medijska reprezentacija politike ima velik utjecaj na stavove građana o javnoj upravi i, općenito, politici, nužno je razmotriti dominantne obrasce u medijskom izvještavanju o političkim akterima, procesima i institucijama. Velik broj recentnih istraživanja o medijskoj reprezentaciji politike usmjeren je na tri vrlo relevantne, međusobno isprepletene tema: 1) utvrđivanje i dekonstrukciju negativnosti u političkim vijestima, 2) analizu interpretativnih okvira koji se koriste u izvještavanju o politici te 3) na razumijevanje trenda tzv. »interpretativnog novinarstva« u kojem činjenice služe tek kao ilustracija za medijske konstrukcije i interpretacije. Priroda i intenzitet tih trendova ovise o društveno-političkom kontekstu, kulturi i medijskom sustavu svake zemlje, međutim, zajedničko im je što se pojavljuju u većini demokracija i mogu se, uz određenu kontekstualnu zadržku, smatrati »transnacionalnim obrascima« u izvještavanju o politici.

Još 1996. godine Capella i Jamieson postavili su kulturnu tezu o »spirali cinizma« koja kaže da rastuća skeptičnost medija prema politici počinje poprimati negativne oblike i prerasta u »korozivni cinizam«. Od tada do danas kritički, odnosno napadački diskurs postao je dominantan obrazac izvještavanja o politici u mnogim demokratskim državama (v. Bennett, 2009; Patterson, 1994, 2000). Razlozi uspona i širenja tog trenda su višestruki. Jedna skupina autora tvrdi da je kritičnost »normalna«, odnosno imanentna novinarskom pozivu i funkciji medija

kao »pasa čuvara« demokracije (npr. Shoemaker i Vos, 2009). Međutim, veći broj autora tom trendu danas pristupa kritički, sagledavajući njegove negativne posljedice za demokraciju, prije svega u smislu pada povjerenja građana u političke institucije. Lengauere et al. (2011) sumiraju argumente o uzrocima rasta medijske negativnosti i svode ih na nekoliko ključnih faktora. Prvo, američki mediji su nakon afere Watergate i Vijetnamskog rata postali puno kritičniji prema autoritetima pa je 1960-ih i 1970-ih počela nicati filozofija »kritičkog novinarstva« koja se, zajedno s drugim trendovima u novinarstvu i općenito medijima, širila iz Amerike na druge dijelove svijeta.³ Drugo, sve veća kritičnost medija prema politici odgovor je na procvat političkog PR-a, odnosno *spina* kao dominantne komunikacijske paradigme kojoj je cilj instrumentalizirati medije i novinare. Na kraju, razloge za porast negativnosti treba tražiti u samom medijskom tržištu i bespoštednoj borbi za publikama i profitom. Negativne vijesti su profitabilnije, bolje se prodaju, sadržavaju dramu i konflikt, atraktivnije su i »lako ih razumiju i neinformirane publike« (ibid.: 182). U tom smislu, jedna od najranijih definicija novinarskih vrijednosti, ona Galtunga i Rugea iz 1965., sugerira da je »navođenje nečeg negativnog« jedan od ključnih kriterija po kojima neki događaj postaje vijest. Arango-Kure et al. (2014) u jednoj od malobrojnih studija koje koreliraju medijski sadržaj i tržište pokazuju da je takav tretman negativnih informacija tržišno opravdan: u Njemačkoj se politički tjednici koji imaju više negativnih vijesti bolje prodaju.

Patterson (2016) u svojoj analizi medijskog izvještavanja o američkim predsjedničkim izborima 2016. pokazuje da je negativnih vijesti o kandidatima bilo neusporedivo više nego

³ Takvo viđenje naslanja se na jednu od najutjecajnijih teza u suvremenoj političkoj komunikaciji, tezu o »amerikanizaciji« političke komunikacije (Swanson i Mancini, 1996). Ona počiva na pretpostavci da su obrasce i alate političke komunikacije razvijene u Americi (uključujući medijske i novinarske prakse) preuzele sve razvijene demokracije, zbog čega danas govorimo, primjerice, o »amerikanizaciji izbornih kampanja«. Iako i dalje vrlo utjecajna, ta teza predmet je mnogih kritika i revizija (npr. Esser i Pfetsch, 2004).

pozitivnih (71 posto nasuprot 29 posto).⁴ Međutim, još su zanimljiviji njegovi longitudinalni podaci o sentimentu američkih medija prema predsjedničkim kandidatima tijekom godina koji jasno pokazuju drastičnu promjenu trenda od 1960-ih, a pogotovo od 1980-ih godina do danas. Primjerice, na američkim predsjedničkim izborima 1960. godine (na kojima su se sučelili John F. Kennedy i Richard Nixon) 76 posto vijesti o kandidatima bilo je pozitivno, a tek 24 posto negativno. Postotak pozitivnih vijesti otada pada, a postotak negativnih vijesti raste. U kampanji 1988. u kojoj su se sučelili George H. W. Bush i Michael Dukakis, broj negativnih vijesti prvi put je nepovratno pretekao broj pozitivnih vijesti (61 posto u odnosu na 39 posto). Ta se dominacija negativnih vijesti otada nastavila i dodatno intenzivirala.⁵

U Hrvatskoj je vrlo malo istraživanja koja se eksplicitno bave negativnošću u izvještavanju o politici, no ona koja su na neki način mjerila sentiment izvještaja prema političarima potvrdila su ovaj trend. Primjerice, u analizi izvještavanja hrvatskih dnevnika o izborima za Europski parlament 2013. godine Grbeša i Tomičić (2014: 33–34) utvrdile su da je vrijednosna orijentacija naslova prema hrvatskoj Vladi, strankama, nezavisnim listama i kandidatima za EP bila pretežno neutralna. Međutim, pogleda li se samo omjer negativnih i pozitivnih naslova, vidi se da su u svim analiziranim novinama negativni naslovi uvjerljivo dominirali nad pozitivnim.

⁴ »News Coverage of the 2016 General Election: How the Press Failed the Voters«, Shorenstein Center on Media, Politics and Public Policy, Harvard Kennedy School. Istraživanje je provedeno u suradnji s tvrtkom Media Tenor i odnosi se na cijelu 2015. godinu te 2016. do izbora. Istraživanje obuhvaća tekstove iz *Los Angeles Timesa*, *The New York Timesa*, *The Wall Street Journala*, *The Washington Posta* i *USA Todaya* te televizijske emisije *World News Tonight* (ABC), *Evening News* (CBS), *The Situation Room* (CNN), *Special Report* (Fox) i *Nightly News* (NBC). Cjelovito istraživanje dostupno je na [<https://shorenstein-center.org/news-coverage-2016-general-election/>], pristupljeno 3. siječnja 2017.

⁵ »News Coverage of the 2016 General Election: How the Press Failed the Voters«, str. 4, dostupno na [<https://shorenstein-center.org/news-coverage-2016-general-election/>] (pristupljeno 3. siječnja 2017.)

U posljednjih nekoliko godina, kritičnost medija prema političkim institucijama i elitama sve se češće označava pojmom »medijski populizam«. Istraživanje populizma kao političkog fenomena jedan je od najvećih izazova suvremene politologije. Iako jednoznačne definicije tog pojma nema, većina autora slaže se da je populizam tzv. »slaba ideologija« (Freeden, 1996, 2003) koja počiva na antagonizmu između »pravedog i obespravljenog« naroda i »korumpiranih i nesposobnih« elita koje su prisvojile svu moć (v. Grbeša i Šalaj, 2016.) U tom smislu, medijski populizam odnosi se na široko prisutan medijski diskurs identifikacije novinara i medija s narodom, odnosno publikama, a protiv političkog establišmenta koji je predmet neprestanog preispitivanja, kritike i često apriorne osude (v. Esser et al., 2017). Termin »uhljeb« kojim se u hrvatskim medijima često označavaju političari ili zaposlenici u javnoj upravi paradigmatički je primjer takvog diskursa.

Druga važna tema u okviru medijske reprezentacije politike jesu interpretacijski okviri koji dominiraju u izvještajima o politici. Nelson et al. (1999: 221) definiraju »uokviravanje« kao »proces kojim komunikacijski izvor konstruira i definira društvene i političke teme za svoje publike«. Mehanizmi kojima se to postiže su brojni, no najčešće su to nadijevanje imena (»uhljebi«), konstruiranje odnosa povezivanjem informacija koje nisu nužno povezane (npr. naslov »Teroristi među izbjeglicama? Njemačka istražuje azilante«)⁶ te naglašavanje jednih, a ispuštanje drugih informacija (v. Entman, 1993).

Postoji niz kategorizacija okvira, a jedna od uobičajenih je ona na »specifične« i »generičke« okvire (de Vreese, 2002). Specifični okviri su oni koji se odnose na neku konkretnu temu i proizlaze iz same teme. Generički okviri su općenitiji i rutinski se pojavljuju u medijima vezano uz cijeli niz tema. Klasičan primjer je kontekstualizacija političkih aktera na pozitivce i negativce. Isto tako, uobičajeno je uokviravanje nekih mjera ili politika kao »prijetnje« ili »prilike«. Primjerice, nedavnu Vladinu najavu kupnje hrvatske naftne kompanije

⁶ 24 sata, 25. 7. 2016.

INA-Industrija nafte od mađarskog MOL-a, odnosno prodaje javne tvrtke Hrvatske elektroprivrede (HEP), neki su mediji uokvirili kao »priliku«, a drugi kao »prijetnju«. ⁷ Isti dihotomni okviri prijetnje ili prilike pojavljivali su u kontekstu rasprave o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji (v. Šiber, 2011). Slični kontrastni okviri koje de Vreese i Boomgaarden (2003) nazivaju još i »vrijednosnim okvirima« prisutni su, recimo, u izvještavanju o izbjeglicama (imigrantima, azilantima) koje mediji najčešće uokviruju ili kao »žrtve« ili kao »prijetnju« (npr. Van Gorp, 2005).

Međutim, dominantan generički okvir u izvještavanju o politici je onaj »strategije« ili »igre« (npr. Aalberg et al., 2011; Capella i Jamieson, 1996, 1997; Patterson, 1993). Taj okvir podrazumijeva izvještavanje o politici u kontekstu pobjednika i gubitnika te je fokusiran na političku i komunikacijsku taktiku političkih aktera. U izbornoj kampanji taj se okvir često naziva i okvirom »konjske utrke« (*horse race frame*) jer se novinari pretežno bave time tko vodi, a tko gubi u predizbornim anketama te strategijama izbornih kampanja. U razdoblju između izbora taj okvir uključuje sukobe između političkih aktera, personalizaciju i dramu. Okviru strateške igre obično je suprotstavljen okvir konkretnih tema (*issue frame*) koji u prvi plan stavlja konkretne mjere i politika. Velik broj istraživanja pokazao je da je okvir strateške igre postao dominantan u izbornom izvještavanju u SAD-u, ali i u Europi (Strömback i Kaid, 2008) te da je sve prisutniji u izvještavanju o političkim temama u međuisbornom razdoblju, što apsolutno ide na štetu adekvatnom informiranju javnosti o konkretnim temama i politikama. Primjerice, u navedenom primjeru INA-e i HEP-a hrvatski mediji mahom su se bavili time tko podržava, a tko se protivi kupnji INA-e odnosno prodaji HEP-a te osobnim sukobima političkih aktera, dok su bitne informacije o hrvat-

⁷ Primjer okvira »prilike« bio bi naslov »Ovo je prilika koja se pruža jednom u životu. Andrej Plenković za Jutarnji objasnio kako i kada ćemo kupiti INA-u« (Jutarnji list, 30. 12. 2016.), a primjer okvira »prijetnje« »Privatizacija HEP-a opasna bez prethodne regulacije tržišta« (Glas Slavonije, 18.1.2017.).

skoj energetskej politici ili strateškim planovima vezanim uz energetiku bile vrlo slabo zastupljene.⁸

Spomenuto Pattersonovo (2016) istraživanje o američkim predsjedničkim izborima pokazalo je da se čak 42 posto tekstova i priloga objavljenih tijekom izborne kampanje 2015. i 2016. bavilo »konjskom utrkom«, dok je samo 10 posto izvještaja bilo posvećeno konkretnim mjerama i politikama. Istraživanje Korenčića et al. (2016: 73) o zastupljenosti tema na hrvatskim parlamentarnim izborima 2015. dalo je slične rezultate: u izbornoj kampanji dominirale su »nesadržajne teme«, s tim da je udio takvih tema rapidno skočio u posljednjem tjednu izborne kampanje, odnosno tjednu prije izbora, dok je udio »sadržajnih tema« ostao prilično nizak.

Posljednji obrazac u medijskom izvještavanju koji ćemo ovdje obraditi jest širenje tzv. »interpretativnog novinarstva« nasuprot »informativnom« ili »činjeničnom« novinarstvu. Patterson već više od dva desetljeća tvrdi da u američkim medijima interpretacije imaju primat, a da su činjenice tek sekundarne, odnosno da služe samo kao ilustracija za interpretaciju koju je ponudio novinar (Patterson, 1993: 67). Jedno od rijetkih komparativnih istraživanja o trendovima u političkom novinarstvu koje su Esser i Umbricht proveli u SAD-u i još pet europskih država potvrdilo je tu njegovu tezu i utvrdilo »transnacionalnu konvergenciju« od činjeničnog prema interpretativnom modelu novinarstva (2014: 242). Iako naglašavaju važnost kontekstualnih faktora i upozoravaju da se interpretativnost u različitim državama različito manifestira (ovisno o medijskom sustavu, kulturi i nizu drugih faktora), Esser i Umbricht zaključuju da su »svi zapadni medijski sustavi prošli kroz transformaciju u kojoj su se novinari iz promatrača pretvorili u autonomne interpretatore politike« (2014: 245).⁹ Strömbäck i Esser (2009:

⁸ Primjer takvog naslova koji utjelovljuje okvir igre bio bi »HDZ-ovi ministri u divljem bijegu od novinara tvrde da nema sukoba oko prodaje HEP-a« (Slobodna Dalmacija, 11. 1. 2017.)

⁹ Za razlike u manifestaciji transnacionalnih trendova ovisno o kontekstualnim faktorima v. i Strömbäck i Dimitrova, 2011.

217–219) tu novu paradigmu nazivaju »medijskim intervencionizmom« i opisuju je kao »mediocentričan stil političkog novinarstva u kojem novinari i mediji sve više postaju kreatori vijesti, nauštrb političara ili drugih društvenih aktera«. Oni podsjećaju na etabliranu studiju Blumlera i Gureviticha (1995) o krizi javnog komuniciranja u kojoj ta dvojica autora konstatiraju da će novinari stremiti prema intervencionizmu primarno u društvima u kojima je javno mnijenje cinično, a povjerenje u političke institucije nisko. Tada se stvara klima u kojoj »neprijateljsko novinarstvo« postaje društveno prihvatljivo (Strömbäck i Esser, 2009: 218) Ta je teza iznimno zanimljiva iz hrvatske perspektive u kojoj je povjerenje građana u političke institucije nisko, a razina negativnosti u vijestima o politici, čini se, osobito visoka.¹⁰

4. Komuniciranje tijela izvršne vlasti

Usprkos izazovnim trendovima u političkom novinarstvu, kompleksno medijsko tržište i medijatizirano okruženje traže od političkih aktera da se prilagode »medijskoj logici«, no s druge im strane otvaraju prostor za učinkovitiju komunikaciju s građanima i to na dvije razine: a) u smislu transparentnog informiranja građana i poticanja njihova uključivanja u političke procese i b) u smislu uvjeravanja, mobiliziranja i pridobivanja građana za određene mjere, politike ili osobe.

Te dvije razine, koje uvjetno možemo nazvati *demokratskom* i *marketinškom*, nisu uvijek kompatibilne, odnosno, kako navode Canel i Sanders (2012: 88), u politici »pobijediti« i »uključiti« ne idu nužno ruku pod ruku. Međutim, one se ipak

¹⁰ Prema podacima Eurobarometra iz proljeća 2016., čak 80 posto ispitanika iz Hrvatske navelo je da ne vjeruje svojoj Vladi, a isto toliko ih je kazalo da ne vjeruje Saboru. Prosječna stopa nepovjerenja na razini EU-a u tom je valu iznosila 68 i 65 posto. Taj osobito visok hrvatski postotak zasigurno je povezan s nestabilnim odnosima u tadašnjoj Vladi koji su rezultirali padom Vlade, međutim i prethodni val istraživanja iz jeseni 2015. pokazuje da je u Hrvatskoj razina nepovjerenja u političke institucije viša od EU prosjeka: 72 posto ispitanika tada nije imalo povjerenja u Sabor, a 69 u Vladu, dok je EU prosjek tada iznosio 64 posto za parlament i 66 posto za vladu.

najčešće isprepleću pa informiranje i uključivanje građana načelno dolazi u paketu s mobiliziranjem njihove podrške za mjere o kojima ih se informira. Te dvije razine komunikacije ujedno su i glavni predmet interesa relativno novog istraživačkog područja u političkoj komunikaciji koje Canel i Sanders (2012; v. i Sanders i Canel, 2013) izvorno nazivaju *government communication*, a koje se bavi komunikacijom izvršnih tijela vlasti, prije svega premijera, predsjednika, gradonačelnika te ostalih lokalnih i regionalnih izvršnih tijela. Lee i drugi (2012: xi) to područje nazivaju *government public relations*, odnosno odnosima s javnošću vlada ili tijela izvršne vlasti i kažu da je glavni cilj aktivnosti koje spadaju u to područje *obrazovati, informirati i uvjeriti* javnost. Isprepletenost tih dvaju komunikacijskih razina – demokratske i marketinške – u komuniciranju tijela izvršne vlasti možda najbolje ilustrira činjenica što se sve češće govori i o »vladinom marketingu« (*government marketing*) čime se sugerira kako vlade, da bi uspješno komunicirale s građanima, trebaju usvojiti prakse i tehnike svojstvene poslovnom marketingu (v. npr. Lees Marshment, 2012)

U literaturi s područja političke komunikacije i političkog marketinga aktivnosti kojima se politički akteri nastoje prilagoditi medijskog logici te pridobiti podršku javnosti, ne samo u vrijeme izbornih kampanja nego i u međuizbornom razdoblju, najčešće su obuhvaćene uzajamno srodnim konceptima »trajne kampanje« (Blumenthal, 1982), »strateškog upravljanja vijestima« (Pfetsch, 1998) ili kontroverznog »spina« (npr. Gaber, 2000). Sva tri koncepta počivaju na pretpostavci da zapravo nema razlike između vođenja izborne kampanje i samog upravljanja, odnosno vladanja, pa se proces kreiranja javnih politika odvija u kontekstu trajne, profesionalno vođenje kampanje koja ima cilj zadobiti podršku onih o kojima ovisi egzistencija političkih aktera (Pfetsch, 1998: 70). Koncept trajne kampanje obično se vezuje uz američku politiku i predsjedništvo Billa Clintona koje je Edwards (2000: 27) opisao kao »sustavnu kampanju koja je imala cilj osigurati podršku javnosti i koja se bazirala na anketama, fokus grupama i priopćenjima za javnost«. S druge strane, koncept strateš-

kog upravljanja vijestima ili informacijama često se vezuje uz Tonyja Blaira i njegova kontroverznog spin doktora Alastaira Campbella. Taj se koncept prije svega odnosi na kontinuirane napore političkih aktera, prije svega vlade, da kontroliraju medijsku agendu kako bi u konačnici utjecali na javnu agendu te oblikovali javni imidž ključnih političkih igrača, u ovom slučaju premijera. Prema Campbellovim riječima, »glavni je zadatak spin doktora da uvijek bude jedan korak ispred medija i da se brine o prezentacijskim posljedicama vladine politike«. ¹¹ Iako su strateško upravljanje informacijama i *spin* izvorno istoznačni koncepti, termin *spin* danas se najčešće koristi u negativnom smislu jer podrazumijeva i etički upitne tehnike upravljanja informacijama. Kompromitiranju tog koncepta uvelike je doprinio i sam Campbell koji je široj javnosti ostao poznat po tome što je intervenirao u tzv. iračke dosjee i preuveličao izvještaj o iračkom posjedovanju »oružja za masovno uništenje« kao i kapacitetima tog navodnog oružja, a sve s ciljem kreiranja percepcijskog alibija za svrgavanje režima Saddama Huseina. U svakom slučaju, u Europi se uzlet te nove paradigme komuniciranja u politici, koja se temelji na kontinuiranom strateškom komuniciranju s javnošću, vezuje uz stranke tzv. »trećeg puta«, konkretno za Tonyjaja Blaira i njegov New Labour u Velikoj Britaniji te Gerharda Schrödera i njegov SPD u Njemačkoj. Blairova kampanja iz 1997. godine, kojom je laburistima osigurao povratak na vlast, bila je potpuno »Clintonizirana« (Scammell, 1998), a tehnike strateškog komuniciranja koje su on i njegovi *spin* doktori (prvo Peter Mandelson, pa onda Alastair Campbell) preuzeli od Clintonova tima, poslije su usavršili i uspješno izvezli u Njemačku. Esser i drugi (2000: 211) navode da su dijelovi SPD-ovog izbornog programa doslovno preuzeti iz programa Laburističke stranke te da su Schroederovi konzultanti prije njemačkih izbora 1998. imali redovite sastanke s Blairovim ljudima.

Potreba za sustavnim i strateškim komuniciranjem nužno je povezana s profesionalizacijom komunikacijskih aktivnosti na

¹¹ Javno predavanje na Institute of Education, London, UK (19. srpnja 2007.)

obje spomenute razine – u smislu dostupnosti i transparentnosti informacija te uključivanja građana, ali i u smislu pridobivanja simpatija i podrške javnosti za vladine politike (v. Swanson i Mancini, 1996, Scammell, 2014). Zanimljivo je da među istraživačima još uvijek ne postoji suglasnost oko kriterija kojima bi se ocjenila profesionalnost komunikacije tijela izvršne vlasti, pogotovo u komparativnoj perspektivi (v. Sanders et al., 2011; Vos, 2006; Norris, 2009). U raspravama o profesionalizaciji političke komunikacije često se navodi Negrineova definicija profesionalizacije kao »procesa promjene u polju političke komunikacije koji, eksplicitno ili implicitno, dovodi do bolje, učinkovitije – i osvještenije – organizacije resursa i vještina u cilju postizanja željenih ciljeva, što god oni bili« (2007: 29). Međutim, njegova definicija ne razlikuje »demokratske« od »marketinških« ciljeva pa ju je vrlo teško nekritički primijeniti na područje vladinih komunikacija. Primjerice, ako profesionalizacija komunikacije vlade dovede do ostvarenja nekog partikularnog interesa (npr. poboljšanja javnog imidža premijera), a da pritom nije zadovoljen opći javni interes (recimo transparentno informiranje javnosti o vladinim politikama), teško da možemo govoriti o stvarnoj »profesionalnosti« vladinih komunikacija. Sanders et al. (2011) smatraju da se kriterijima kojima se vrednuje profesionalnost komuniciranja u izbornim kampanjama ne može i ne smije ocjenjivati profesionalnost vladine komunikacije. U svojoj komparativnoj analizi profesionalizacije komunikacijskih aktivnosti vlada Španjolske, Njemačke i Velike Britanije one konstatiraju da su sve tri države jasno odvojile vladinu komunikaciju, koja se primarno odnosi na informiranje građana o javnim politikama, od one »politizirane«, odnosno stranačke komunikacije (Sanders et al., 2011: 537). Međutim, i one zaključuju da je vrlo teško potpuno razgraničiti informativnu od uvjeravačke dimenzije koja često poprima »manipulativne« oblike (ibid.: 542). Jer, kako kaže Holtz-Bacha (2013: 55), »vladine komunikacije su strateški instrument koji je na raspolaganju onima koji su na vlasti«. U tom smislu definiranje »dobre«, odnosno »profesionalne« komunikacije tijela izvršnih vlasti i dalje ostaje velik istraživački izazov.

5. Društvene mreže i javne kampanje: komunikacija bez filtera

Iz svega dosad iznesenog proizlazi da se u medijaliziranom okruženju komunikacija između vlada i građana većinom odvija preko medija koji su tom procesu prisvojili funkciju »intervenirajuće varijabla« (Sanders et al., 2011: 542). Međutim, pojavom interenta i razvojem mnogobrojnih digitalnih komunikacijskih platformi otvorio se niz mogućnosti za izravnu komunikaciju vlada s građanima. Doduše, i prije ekspanzije interneta postojali su *nefiltrirani* kanali komunikacije, pri čemu kao posebno učinkovit kanal treba izdvojiti *javne informacijske kampanje*. Međutim, ono po čemu se digitalne platforme jedinstvene i što ih razlikuje od svih ostalih kanala izravne komunikacije jest *interaktivnost*. Pogledajmo ključna obilježja tih dvaju izravnih kanala kao i neke uvide o njihovu korištenju.

5.1. Javne informacijske kampanje

Uloga javnih informacijskih kampanja jest informirati javnost o vladinim mjerama i politikama te potaknuti javnosti na neko općepoželjno društveno ponašanje. Mogu se podijeliti u tri skupine. U prvu spadaju informacijsko-edukacijske kampanje koje trebaju informirati javnost o određenim vladinim mjerama i politikama i obrazovati građane za njihovo provođenje. U drugu i treću skupinu spadaju kampanje koje se često nazivaju »društvenim marketingom« (npr. Rice i Atkin, 2001) i koje promoviraju neke društvene vrijednosti (npr. rodnu ravnopravnost, toleranciju prema manjinama) ili preveniraju nepoželjnu vrstu ponašanja (npr. nasilje, razne vrste ovisnosti itd.). Weiss i Tschirhart (1994: 82) smatraju da javne informacijske kampanje obuhvaćaju sponzoriranu komunikaciju koju provode vlade, a koja je usmjerena širokoj javnosti ili dijelu javnosti s ciljem postizanja nekog rezultata vezanog uz javne politike, odnosno da su »javne informacijske kampanje jedan od načina na koji vladini dužnosnici pokušavaju obliko-

vati stavove, vrijednosti i ponašanje građana kako bi postigli željeni društveni rezultat.« Javne kampanje u razvijenim su demokracijama indikator transparentnosti i otvorenosti vlada, pogotovo u europskoj tradiciji koja je iznjedrila koncept »javnog servisa« i »javnog informiranja«. Primjerice, u Velikoj Britaniji i Španjolskoj ministarstva dobivaju poseban proračun za provođenje javnih informacijskih kampanja (Sanders et al., 2011: 357). U komunikacijski vrlo kompetitivnom okruženju strateški dobro osmišljene i kvalitetno producirane kampanje postaju vrlo bitan alat privlačenja pažnje i komuniciranja relevantnih poruka vezanih uz vladine mjere i politike. March i Fawcett (2012) u tom smislu govore da je javne politike danas potrebno »brendirati« da bismo ih mogli uspješno plasirati na tržište i da bi ih građani u konačnici usvojili.

Kampanje koje spadaju u sferu društvenog marketinga i u Hrvatskoj su u posljednjih nekoliko godina uspjele postati komunikacijski standard pa mnoga ministarstva plasiraju kampanje koje pozivaju na određeni tip poželjnog društvenog ponašanja. Takva je, primjerice, bila kampanja Ministarstva zdravlja »Za zdravlje. Danas.« pokrenuta 2012., zatim kampanja Ministarstva unutarnjih poslova »Razmisli – kad piješ ne vozi« iz iste godine, pa Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina RH »Jednaki u različitosti« također iz 2012. i tako redom. No, za razliku od mobilizacijskih i preventivskih kampanja, informacijsko-edukacijske kampanje još uvijek nisu dovoljno zastupljene u komunikaciji hrvatskih vlada. Najpoznatiji, ali loš primjer kampanje iz ove kategorije je kampanja za informiranje hrvatske javnosti o Europskoj uniji i pripremama za članstvo koja se temeljila na istoimenoj komunikacijskoj strategiji koju je 2006. usvojio Hrvatski sabor. Ta je kampanja u nas, za razliku od zemalja u okruženju, poput Slovenije, bila nedovoljno vidljiva, nije adekvatno objasnila prednosti ulaska u EU-u i nije informirala građane o promjenama koje ih očekuju (npr. Krajina, 2013). Zbog toga će ta kampanja ostati zapamćena kao primjer nerazumijevanja procesa kojima se komuniciraju vlastite politike i mobilizira podrška javnosti. Međutim, u posljednjih nekoliko godina Hrvatska je ipak, iako ne dovoljno, napredovala

u implementaciji informacijskih kampanja kao kanala transparentne komunikacije s građanima. Recentni primjeri uspješnih informacijsko-edukacijskih kampanja jesu, recimo, kampanja Ministarstva financija »Bez računa se ne računa« (2013.) ili kampanja Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja »Legalizacija – čisti papiri, duga ljubav« (2012.).

5.2. Digitalni komunikacijski kanali

Pojava digitalanih tehnologija bitno je promijenila praksu političke komunikacije i utjecala na odnose moći među njezinim ključnim akterima – političarima, medijima i građanima. Optimistične vizije o revolucionarnoj ulozi interneta u politici počivaju na vjeri da će vlade iskoristiti digitalne platforme za transparentniju i učinkovitiju komunikaciju s građanima, da će novi interaktivni kanali poboljšati komunikaciju između građana i njihovih zastupnika te da će se posredovanjem digitalnih tehnologija povećati uključenost građana u političke procese (npr. Coleman et al., 2008). Konačna željena posljedica toga je vraćanje izgubljenog povjerenja u političke institucije, stranke i političare te masovna politička uključenost građana. Nasuprot »net-optimistima«, koji su prigrlili tezu o reformatorskoj ulozi digitalnih tehnologija i njihovom ekskluzivnom kapacitetu da »ozdrave« demokraciju, stoje »net-pesimisti« koji dijele uvjerenje optimista o velikom utjecaju digitalnih tehnologija, ali su u najbolju ruku skeptični oko dosega i kvalitete tog utjecaja. Nedavna eksplozija »lažnih *online* vijesti« koje su se uplele i u američku izbornu utrku 2016. oživotvođenje je strahova o kojima govore pesimisti. Nadalje, izravna komunikacija kojom se zaobilaze tradicionalne medijske, ali i političke organizacije, a koja se uglavnom smatra jednim od velikih benefita digitalne komunikacije, odigrala je veliku ulogu u izbornim uspjesima mnogih populističkih kandidata i stranaka (Donalda Trampa u SAD-u, Podemos u Španjolskoj, Živog zida u Hrvatskoj itd.). Za net-pesimiste doprinos digitalnih tehnologija usponu karizmatičnih populističkih vođa još je jedan znak za uzbunu (Luengo et al., 2016). Između tih

dviju skupina teoretičara smjestila se treća, danas vjerojatno najzastupljenija skupina »tehno-realista« koji smatraju da tehnologija sama po sebi nije niti demokratizirajuća sila (Kneuer, 2016.) niti predstavlja opasnost za demokraciju, već da njezin utjecaj na društveno i političko okruženje ovisi o »motivima korištenja, sadržaju koji prenosi, načinu na koji se koristi ... i na kraju o političkom kontekstu« (Lilleker et al., 2016: 6).

Komparativne analize iskorištenosti demokratskog potencijala interneta, što prema Norris (2001) uključuje informiranje građana o aktivnostima vlade i javnim uslugama, osiguravanje mehanizama za regiranje građana, omogućavanje izravnijeg sudjelovanja u procesu donošenja odluka i osiguravanje izravne potpore demokratskom procesu (poput *online* glasovanja), upućuju na dva načelna zaključka. Kao prvo, malo je dokaza o tome da je u komunikaciji vlada s građanima »konzultativni« odnosno »raspravni« diskurs zamijenio onaj jednostrani, informacijski. Tijela izvršne vlasti internetom se uglavnom koriste da bi unaprijedila javnu komunikaciju u smislu otvaranja komunikacijskih kanala te adekvatnijeg i otvorenijeg informiranja javnosti (tzv. e-informiranje), dok se njime puno manje koriste da bi građane zaista uključila u raspravu ili procese donošenja odluka (npr. Brainard i McNutt, 2010; Grbeša i Vučković, 2017; Wiklund, 2005). Lilleker et al. (2016: 5) u tom smislu navode da komunikacijski stil političara na društvenim mrežama i dalje uglavnom sliči »predinternetskoj« jednostranoj »paradigmi emitiranja«. Ipak, konkluzivne zaključke o intenzitetu i načinu korištenja različitim dimenzijama onoga što se u najširem smislu smatra »e-demokracijom« i »e-upravom« moguće je donositi jedino na razini konkretnog konteksta odnosno slučaja (v. Kneuer, 2016). Drugi bitan načelni zaključak odnosi se na demonstriranu inicijativu samih građana da putem digitalnih tehnologija, na različite načine, sudjeluju u javnom prostoru. Gurevitch et al. (2009: 171) smatraju da je interaktivnost »urođeno svojstvo« digitalnih medija i svatko tko pošalje poruku, može očekivati reakciju. Defniranje dnevnog reda (*agenda-setting*) više nije stvar »političko-novinarskog duopolija«, kao što ni »komentarstvo« više nije rezervira-

no za »ekskluzivan klub«. Iako uspostavljanje inektivnosti u komunikaciji s vladama ide relativno sporo, čini se da građani pokazuju puno inovativniji i kvalitetniji oblik političkog uključivanja kroz forume (Wright, 2012), društvene pokrete (Van de Donk et al., 2004), deliberativne platforme novih političkih igrača (Borge Bravo i Santamarina Sáez, 2016) ili u međuosobnoj, »horizontalnoj« raspravi putem društvenih medija o temama od općeg interesa (Balcells i Padró-Solanet, 2016). Drugim riječima, postoje dokazi o želji građana da se uključe, no ta je uključenost u mnogim državama puno kvalitetnije ostvarena u nekim drugim sferama nego u komunikaciji s vladama. Pritom zaista ostaje pitanje u kojoj su mjeri vlade uopće zainteresirane uključiti građana, a u kojoj se žele digitalnim kanalima i dalje koristiti pretežno za jednosmjernu komunikaciju kojom je lakše upravljati i kojom uspješno zaobilaze filter tradicionalnih medija pa zbog toga tek kompromisno udovoljavaju minimalnim zahtjevima e-demokracije.

U Hrvatskoj još uvijek postoji vrlo malo istraživanja o komuniciranju izvršnih tijela vlasti bilo u smislu strateškog komuniciranja ili otvorenosti tijela javne vlasti prema građanima i njihovom uključivanju u procese donošenja odluka. No, dostupni podaci upućuju na velike varijacije u stupanju otvorenosti lokalnih vlasti,¹² dok istraživanja o profesionalnosti komuniciranja na lokalnoj razini gotovo uopće nema. Što se tiče središnje Vlade, malobrojna dostupna istraživanja također upućuju na oscilacije u smislu otvorenosti vlada prema građanima i novinarima, pri čemu je jedna od najotvorenijih bila Vlada Zorana Milanovića (2011.-2015.) koja je bitno unaprijedila razinu e-komunikacije s građanima i novinarima, implementirala niz javnih informacijskih kampanja i čija su ministarstva bila relativno otvorena prema medijima (v. Grbeša Zenzerović i Bebić,

¹² Primjerice, istraživanje Instituta za javne financije »Transparentnost proračuna lokalnih jedinica« predstavljeno 2015. ili istraživanje transparentnosti lokalnih jedinica GONG-a i Udruge gradova iz 2014. Istraživanja su dostupna na http://www.ijf.hr/transparentnost/?params_1=transparentnost i [<http://www.gong.hr/hr/dobra-vladavina/lokalne-vlasti/lotus-2014-sazetak-nalaza-istrazivanja/>], pristupljeno 30.1.2017.

2016; Širinić, 2016). Međutim, i ta je Vlada u svojoj komunikaciji s javnošću imala cijeli niz problema, od zatvorenosti i netransparentnog komuniciranja pojedinih ministarstava, preko uglavno jednostranog modela komuniciranja na društvenim mrežama do pokušaja kontrole medija i instrumentalizacije novinara različitim tehnikama *spina*.¹³

6. Zaključak

Odnos medija i politike jedno je od najvažnijih pitanja u suvremenoj političkoj znanosti još od uspona televizije 1960-ih. Teza da mediji imaju moć oblikovati javno mnijenje postala je danas opće mjesto, baš kao i uvjerenje da mediji imaju strahovito bitnu, ako ne i ključnu ulogu u konstruiranju društvene stvarnosti za svoje publike. Mnogi autori tvrde da su mediji odavno prestali biti tek prijenosnici političkih vijesti i da su postali toliko moćni da sukreiraju političku zbilju. Različiti, najčešće kritički koncepti, nastoje objasniti na koji je način ta »medijska okupacija« promijenila suvremene političke prakse i koje su implikacije tog agresivnog procesa »medijalizacije« za demokraciju. Najoštriji među kritičarima smatraju da trendovi u suvremenoj političkoj komunikaciji razaraju demokraciju iz nekoliko razloga. Kao prvo, negativni trendovi u medijskoj reprezentaciji politike progresivno uništavaju povjerenje građana u političke institucije. Taj »korozvni cinizam« medija vidi se prije svega u dominaciji negativnog diskursa u izvještavanju o politici, koji često uključuju jasno izražen prijezir prema »korumpiranim i nesposobnim« političkim elitama, pa se taj stil izvještavanja sve češće naziva i »medijskim populizmom«. Nadalje, mediji politiku u načelu prikazuju kroz trivijalne okvire »konflikta« i »strateške« igre, pri čemu ostaju zanemareni sadržaji i perspektive koji se tiču konkretnih mjera i politika. Isto tako, novinarstvo postaje sve manje informa-

¹³ Istraživanje o komuniciranju Kukuriku Vlade proveli su Zbor istraživačkih novinara HND-a i GONG među 117 novinara i urednika iz najrelevantnijih nacionalnih medija između 7. travnja i 7. svibnja 2014. Više o istraživanju u: Grbeša (2014).

tivno, a sve više »interpretativno«, što znači da medijska konstrukcija čini okosnicu priču, dok činjenice postaju usputna ilustracija. Kao drugo, nastojanje političara da se prilagode toj medijskoj logici i da je, štoviše, iskoriste, razvilo je vrlo manipulativne tehnike *spina te*, općenito, trivijalizacije političkog diskursa u kojem imidž postaje važniji od sadržaja. Iako velik broj autora ima puno smireniji pogleda na taj simbiotski odnos medija i politike i smatra da on može bit čak i dobar za demokraciju, kritički argumenti ujedinjeni pod egidom »kriza političke komunikacije« ostaju dominantni.

Bez obzira na predznak promjena s kojima se suočavaju, suvremene vlade moraju naučiti kako komunicirati u medijaliziranom okruženju koje im zbog svoje tehnološke, profesionalne i tržišne logike nameće vrlo zahtjevna pravila političke prezentacije, ali i pruža mnoge mogućnosti za kvalitetniju komunikaciju s građanima. Relativno novo istraživačko područje koje se bavi komuniciranjem tijela izvršne vlasti (*government communication*) usmjereno je na dvije, uzajamno isprepletene, ali ne nužno komplementarne razine – informiranje i uvjeravanje građana. Ono nastoji kombinirati spoznaje iz sfere političke komunikacije i političkog marketinga (koji su primarno zaokupljeni uvjeravanjem) sa spoznajama iz domene javnih politika i javne uprave (koje su primarno zaokupljene informiranjem). Iz nemogućnosti da se te dvije razine – informiranje i uvjeravanje – jasnije razdvoje proizlazi i niz nedoumica o tome kako ocjenjivati »profesionalnost« vladinih komunikacija. Iako neki autori smatraju da treba jasno odvojiti PR aktivnosti od aktivnosti informiranja građana, odnosno komuniciranja javnih mjera i politika, i sami su svjesni da je riječ o gotovo nemogućoj misiji. Zbog toga definiranje kriterija profesionalnosti ostaje jedan od najvećih istraživačkih izazova na tom području.

Važnu ulogu u razvoju i kontinuiranoj transformaciji vladinih komunikacija imaju digitalni kanali koji su omogućili vladama da u komunikaciji s građanima zaobiđu tradicionalne medije, a time djelomično i izazove koje donosi progresivna medijalizacija politike. Isto tako, pojavom digitalnih medija otvorile su se nepregledne mogućnosti dvosmjerne komunika-

cije s građanima. Ipak, dokazi o korištenju tim komunikacijski i demokratski iznimno potentnim platformama govore da se vlade njima rado koriste za otvorenu i transparentnu (iako najčešće jednosmjernu) komunikaciju s građanima, ali da pokazuju puno manji entuzijazam kad je riječ o uključivanju građana u procese kreiranja politika i donošenja odluka. S druge strane, istraživači bilježe puno veću inovativnost i mobilizaciju građana u uzajamnoj komunikaciji te na alternativnim platformama (forumi, društveni pokreti, nove političke opcije) nego u komunikaciji s vladama.

Iako je u Hrvatskoj provedeno vrlo malo istraživanja o profesionalizaciji komunikacijskih aktivnosti tijela izvršne vlasti, ona dostupna sugeriraju da su posljednjih godina napravljeni neki pozitivni iskoraci. Međutim, evidentno je da još uvijek ne postoji sustavna svijest o potrebi za profesionalizacijom komuniciranja u javnoj upravi, bilo u smislu strateškog komuniciranja ili u smislu transparentnog informiranja i uključivanja građana u političke procese. S druge strane, hrvatski mediji demonstriraju sva »transnacionalna« obilježja u izvještavanju o politici, od trivijalizacije i interpretativnosti do medijskog populizma. Inertnost politike u podizanju standarda javne komunikacije u kombinaciji s uglavnom negativnim medijskim trendovima može rezultirati jedino daljnjim padom povjerenje, u javne institucije i još većom averzijom građana prema politici i javnoj upravi.

Literatura

- Aalberg, T., Strömbäck, J., De Vreese, C. (2011) The framing of politics as strategy and game: A review of concepts, operationalizations and key findings. *Journalism* 13(2): 162–178.
- Arango-Kure, M., Garza, M., Rott, A. (2014) Bad News Sells: The Demand for News Magazines and the Tone of Their Covers. *Journal of Media Economics* 27: 199–214.
- Ballcels, J., Padro-Solanet, A. (2016) Tweeting on Catalonia's Independence: The Dynamics of Political Discussion and Group Polarisation. *Medijske studije* 7(14): 124–141.

- Bennett L. W. (2009) *News: The Politics of Illusion*, 8th edn. New York: Longman
- Blumenthal, S. (1982) *The Permanent Campaign*. New York: Touchstone Books
- Blumler, J. G., Gurevitch, M. (1995) *The Crisis of Public Communication*. London: Routledge
- Blumler, J., Kavanagh, D. (1999) The Third Age of Political Communication: Influences and Features. *Political Communication* 16: 209–30.
- Boorstin, D. J. (1961) *The Image: A Guide to Pseudo-Events in America*. New York: Harper Colophon
- Borge Bravo, R., Santamarina Sáez, E. (2016) From Protest to Political Parties: Online Deliberation in New Parties in Spain. *Medijske studije* 7(14): 104–123.
- Brainard, L., McNutt, J. G. (2010) Virtual Government-Citizen Relations: Old Public Administration, New Public Management or New Public Service? *Administration and Society* 42: 836–858
- Canel, M. J., Sanders, K. (2012) Government Communication: An Emerging Field in Political Communication Research. U: Semetko, H. A., Scammell, M. (ur.) *The SAGE Handbook of Political Communication*. London: SAGE
- Capella, J. N., Jamieson, K. H. (1996) News Frames, Political Cynicism, and Media Cynicism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 546: 71–84.
- Cappella, J. N., Jamieson, K. H. (1997) *Spiral of Cynicism: The Press and the Public Good*. Oxford University Press, New York
- Coleman, R., Lieber, P., Mendelson, A. L., Kurpius, D. D. (2008) Public life and the internet: if you build a better website, will citizens become engaged? *New Media & Society* 10(2): 179–201.
- De Vreese C. H. (2002) *Framing Europe. Television news and European integration*. Aksant, Amsterdam
- De Vreese, C. H., Boomgaarden, H. (2003) Valenced news frames and public support for the EU. *Communications* 28: 361–381.
- Edwards, G. (2000) Campaigning is Not Governing: Bill Clinton's Rhetorical Presidency. U: Campbell, C., Rockman, B. (ur.) *The Clinton Legacy*. London: Chatham House
- Entman R.M. (1993) Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication* 43(4): 51–58.

- Esser, F., Umbricht, A. (2014) The Evolution of Objective and Interpretative Journalism in the Western Press: Comparing Six News Systems since the 1960s. *Journalism & Mass Communication Quarterly* 91(2): 229–249.
- Esser, F., Pfetsch, B. (ur.) (2004) *Comparing Political Communication. Theories, Cases and Challenges*. Cambridge, UK: Cambridge University Press
- Esser, F., Reinemann, C., Fan, D. (2000) Spin Doctoring in British and German Election Campaigns: How the Press is Being Confronted with a New Quality of Political PR. *European Journal of Communication* 15(2): 209–239.
- Esser, F., Stepinska, A., Hopmann, D. N. (2017) Populism and the Media: Cross-National Findings and Perspectives. U: Aalberg, T., Esser, F., Reinemann, C., Strömbäck, J., De Vreese, C. (ur.) *Populist Political Communication in Europe*. New York, London: Routledge
- Freeden, M. (1996) *Ideologies and Political Theory: A Conceptual Approach*. Oxford: Clarendon Press
- Freeden, M. (2003) *Ideology*. Oxford: Oxford University Press
- Gaber, I. (2000) Government by Spin: An Analysis of the Process. *Media, Culture and Society* 22: 507–518.
- Galtung J., Ruge, M. H. (1965) The structure of foreign news. *Journal of Peace Research* 2(1): 64–91.
- Grbeša, M. (2014) Je li za loš imidž Milanovićeve vlade kriv Kennedy? *Političke analize* 5(20): 39–44.
- Grbeša Zenzerović, M., Bebić, D. (2016) Komuniciranje tijela izvršne vlasti u Hrvatskoj: komentar o zakašnjeloj državi. U: Musa, A. (ur.) *Digitalna uprava II: Komuniciranje politika i komuniciranje s javnošću u upravi*. Jedanaesti forum za javnu upravu. Zagreb: Zaklada Friedrich-Ebert i Institut za javnu upravu
- Grbeša, M., Šalaj, B. (2016) Textual Analysis of Populist Discourse in 2014/2015 Presidential Election in Croatia. *Contemporary Southeastern Europe* (3)1: 106–127.
- Grbeša, M., Tomičić, T. (2014) Izbori za Europski parlament u hrvatskim medijima: analiza sadržaja izvještavanja tiska o europskim izborima 2013. u Hrvatskoj. *Medijske studije* 4(9): 19–42.
- Grbeša, M., Vučković, M. (2017) E-uprava i društvene mreže: kako nove tehnologije mijenjaju odnose vlada s građanima i korisnicima. U: Musa, A. (ur.) *Digitalna uprava III: Transformacijski po-*

- tencijal e-uprave za veću učinkovitost i odgovornost. Dvanaesti forum za javnu upravu. Zagreb: Zaklada Friedrich-Ebert i Institut za javnu upravu*
- Gurevitch, M. Coleman, S., Blumler, J. (2009) Political Communication – Old and New Media Relationships. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 625 (1):164–181.
- Holtz-Bacha, C. (2013) Government Communication in Germany: Maintaining the Fine Line between Information and Advertising. U: Sanders, K., Canel, M. J. (ur.) *Government Communication*. London: Bloomsbury
- Korenčić, D., Grbeša, M., Šnajder, J. (2016) Topics and their Salience in the 2015 Parliamentary Election in Croatia: A Topic Model based Analysis of the Media Agenda. U: Širinić, D., Šnajder, J., Fazekas, Z., Bevan, S. (ur.) *Proceedings of the International Conference on the Advances in Computational Analysis of Political Text (PolText 2016)*. Dubrovnik, Croatia, 14–16 July 2016., str. 48–54. [<http://takelab.fer.hr/poltext2016/>]
- Krajina, Z. (2013) EU nije YU – EU je fora: Analiza predferendumskih televizijskih spotova. *Politička misao* 50(2): 98–123.
- Kriesi, H. (2004) Strategic Political Communication. Mobilizing Public Opinion in »Audience Democracies«. U: Esser, F., Pfetsch, B. (ur.) *Comparing Political Communication. Theories, Cases and Challenges*. Cambridge, UK: Cambridge University Press
- Lee M., Neeley, G., Stewart, K. (ur.) (2012) *The Practice of Government Public Relations*. CRC Press: Boca Raton
- Lees Marshment, J. (ur.) (2012) *Routledge Handbook of Political Marketing*. Routledge: Oxon
- Lengauer, G., Esser, F., Berganza, R. (2011) Negativity in political news: A review of concepts, operationalizations and key findings. *Journalism* 13(2): 179–202.
- Lilleker, D., Bebić, D., Grbeša, M., Kersting, N., Kneuer, M., Luengo, O. (2016) Introduction: Political Communication, Digital Technology and the Challenges of the »New Normal«. *Medijske studije* 7(14): 2–11.
- Lippmann, W. (1997/1922) *Public Opinion*. New York: The Free Press
- Luengo, O., Marín, J., Fernández-García, B. (2016) Emergent anti-establishment political parties in Europe: exploring lessons from

- Southern Europe. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 9(4): 251–266.
- Manin, B. (1995) *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Flammarion
- Marsh, D., Fawcett, P. (2012) Branding Public Policy. U: Lees Marshment, J. (ur.) *Routledge Handbook of Political Marketing*. Oxon: Routledge
- Mazzoleni, G., Schulz, W. (1999) »Mediatization« of Politics: A Challenge for Democracy? *Political Communication* 16: 247–261.
- Meyer, T. (2003) *Mediokracija. Medijska kolonizacija politike*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Negrine R. M. (2007) Professionalisation of Political Communication in Europe. U: Holtz-Bacha, C. Negrine, R.M., Mancini, P. (ur.) *The Professionalization of Political Communication*. Bristol, Chicago: Intellect Ltd.
- Nelson, T. E., Oxley, Z. M., Clawson, R. A. (1997) Towards a Psychology of Framing Effects. *Political Behavior* 19(3): 221–246.
- Norris, P. (2009) Comparative Political Communications: Common Frameworks of Babelian Confusion? *Government and Opposition* 44(3): 321–340.
- Norris, P. (2001) *E-governance*. U: Norris, P. (ur.) *Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge, UK: Cambridge University Press
- Patterson, T. E. (2016) *News Coverage of the 2016 General Election: How the Press Failed the Voters*. Shorenstein Center on Media, Politics and Public Policy. Cambridge, MA: Harvard University
- Patterson, T. E. (2000) *Doing Well and Doing Good: How Soft News and Critical Journalism are Shrinking the News Audience and Weakening Democracy – and What News Outlets Can Do About it*. Joan Shorenstein Center on the Press, Politics and Public Policy. Cambridge, MA: Harvard University
- Patterson, T. E. (1994) *Out of Order*. New York: Vintage
- Pfetsch, B. (1998) Government News Management. U: Graber, D., McQuail, D., Norris, P. (ur.) *The Politics of News: The News of Politics*. Washington, D.C: A Division of Congressional Quarterly Inc.
- Rice, R., Atkin, C. (ur.) (2001) *Public Communication Campaigns*. Thousand Oaks CA: Sage

- Sanders, K., Canel Crespo, M. J., Holtz-Bacha, C. (2011) Communicating Governments: A Three-Country Comparison of How Governments Communicate with Citizens. *The International Journal of Press/Politics* 16(4): 523–547.
- Sanders, K., Canel, M. J. (ur.) (2013) *Government Communication*. London: Bloomsbury
- Scammell, M. (2014) *Consumer Democracy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press
- Scammell, M. (2007) Political Brands and consumer Citizens: The Rebranding of Tony Blair. *Annals of the American Academy* 611(1): 176–192.
- Scammell, M. (1998) The Wisdom of the War Room: US Campaigning and Americanization. *Media, Culture and Society* 20(2): 251–75.
- Schulz, W. (2004) Reconstructing Mediatization as an Analytical Concept. *European Journal of Communication* 19(1): 87–101.
- Semetko, H. A., Valkenburg, P. M. (2000) Framing European politics: A content analysis of press and television news. *Journal of Communication* (50)2: 93–109.
- Shoemaker P. J., Vos T. P. (2009) *Gatekeeping Theory*. New York: Routledge
- Silverstone, R. (2007) *Media and Morality: On the Rise of the Mediapolis*. Cambridge, UK: Polity
- Strömbäck, J. (2008) Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics. *The International Journal of Press/Politics* 13(3): 228–246.
- Strömbäck J., Dimitrova, D. V. (2006) Political and media systems matter: A comparison of election news coverage in Sweden and the United States. *Harvard International Journal of Press/Politics* 11(4): 131–147.
- Strömbäck, J., Esser, F. (2009) Shaping Politics: Mediatization and Media Interventionism. U: Lundby, K. (ur.) *Mediatization. Concept, Changes, Consequences*. New York: Peter Lang
- Strömbäck, J., Kaid L. L. (ur.) (2008) *Handbook of Election News Coverage around the World*. New York: Routledge
- Swanson, D., Mancini, P. (1996) *Politics, Media and Modern Democracy*. Praeger

- Swanson, D. (1997) The Political-Media Complex at 50: Putting the 1996 Presidential Campaign in Context. *American Behavioural Scientist* 40(8): 1264–1282.
- Šiber, I. (ur.) (2011) *Hrvatska ii Europa – strahovi i nade*. Zagreb: Politička misao
- Širinić, D. (2016) Politički prioriteti u Hrvatskoj 1990. – 2016.: usporedba medijskog i političkog dnevnog reda. U: Musa, A. (ur.) *Digitalna uprava II: Komuniciranje politika i komuniciranje s javnošću u upravi*. Jedanaesti forum za javnu upravu. Zagreb: Zaklada Friedrich-Ebert i Institut za javnu upravu
- Van de Donk, W., Loader, B. D., Nixon, P. G., Rucht, D. (ur.) (2004) *Cyberprotest: New media, citizens and social movements*. New York: Routledge
- Van Gorp, B. (2005) Where is the frame? Victims and intruders in the Belgian Press Coverage of the Asylum Issue. *European Journal of Communication* (20)4: 484–507.
- Vos, M. (2006) Setting the Research Agenda for Governmental Communication. *Journal of Communication Management* 10(3): 250–258.
- Weiss, J. A., Tschirhart, M. (1994) Public Information Campaigns as Policy Instruments. *Journal of Policy Analysis and Management* 13(1): 82–119.
- Wiklund, H. (2005) A Habermasian Analysis of the Deliberative Democratic Potential of ICT-enabled Services in Swedish Municipalities. *New Media & Society* 7(2): 247–70.
- Wright, S. (2012) From »third place« to »third space«: Everyday political talk in non-political online spaces. *Javnost/The public* 19(3): 5–20.

Teo Giljević*, Goranka Lalić Novak**

**UDRUGE KAO ELEMENT CIVILNOG
DRUŠTVA: ADEKVATNOST
POZITIVNOPRAVNE REGULACIJE U
HRVATSKOJ I MEĐUNARODNI
PRIMJERI AKTIVIZMA NA
LOKALNOJ RAZINI**

Pregledni znanstveni rad
UDK 347.471(497.5):340.5
061.2(497.5):340.5
352:061.2(497.5)

U radu se analiziraju udruge kao element civilnog društva i instrument sudjelovanja građana posebice na lokalnoj razini. Pojmovno se određuje civilno društva kao skup organizacija i inicijativa koje imaju pozitivan pristup društvenim problemima i koje doprinose općem dobru te se prikazuju njihove uloge i položaj na lokalnoj razini. Prikazuju se međunarodni primjeri sudjelovanja organizacija civilnog društva u pružanju socijalnih usluga u Engleskoj i Italiji, oni predstavljaju dobru praksu uključivanja civilnog društva u pružanje socijalnih usluga na lokalnoj razini. Ukratko se analizira adekvatnost pozitivnopravne regulacije udruga u Republici Hrvatskoj te se donose zaključci o važnosti djelovanja udruga i drugih organizacija civilnog društva na lokalnoj razini, u hrvatskom kontekstu.

Ključne riječi: civilno društvo, udruge, Italija, Engleska, građani, Zakon o udrugama, Hrvatska

* Doc. dr. sc. Teo Giljević, docent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: teo.giljevic@pravo.hr

** Doc. dr. sc. Goranka Lalić Novak, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: goranka.lalic@pravo.hr

1. Uvod

Demokratska društva u krizi su legitimiteta shvaćenog u obje svoje dimenzije, kao demokratska autentičnost i kao učinkovitost. Građani više nemaju povjerenja u institucije političko-upravnog sustava da će poštovati pravila i procedure utvrđene na demokratski način, ali niti da su sposobne rješavati teško rješive probleme (*wicked problems*). Civilno društvo stoga se može promatrati kao samoorganizacija društva pristupom »odozdo-gore« (*bottom-up*), odnosno kao obnova legitimiteta političko-upravnog sustava od samih građana. Organizacije civilnog društva često traže od nositelja političke vlasti postavljanje na dnevni red (*agendu*) problema i interesa za koje se zalažu te traže sredstva iz javnih izvora za rješavanje društvenih problema i ostvarenje tih interesa. Iako pod određenim uvjetima mogu ostvarivati profit, organizacije civilnog društva po svojoj su prirodi neprofitne organizacije.

Sve većim uključivanjem trećeg, neprofitnog sektora u obavljanje javnih poslova proširuje se javna sfera, a posljedično, uključivanjem zainteresiranih građana, organizacijski i individualno, u neke oblike suodlučivanja građani postaju suodgovorni, partneri političkoj vlasti. Takvo uključivanje osobito je važno na lokalnoj razini.

Udruge, kao jedan od oblika civilnog društva, zastupaju širok raspon interesa, od onih vezanih za funkcioniranje vlasti, pa do onih vezanih uz osobne potrebe građana. Na lokalnoj razini pruža se najviše mogućnosti za djelovanje i utjecaj civilnog društva s obzirom na to da je ta razina najbliža građanima te može najbolje odgovoriti njihovim potrebama sukladno načelu supsidijarnosti. Kako bi udruge i druge organizacije civilnog društva ostvarivale svoju svrhu i učinkovito funkcionirale, nužan je adekvatan normativni okvir.

Od osamostaljenja Hrvatske najvažniji element civilnog društva, udruge, regulirao je gotovo sedam godina Zakon o društvenim organizacijama i udruženjima građana naslijeđen iz bivšeg sustava, koji je slobodu udruživanja uređivao na način svojstven nedemokratskim državama. Donošenje prvog

Zakona o udrugama 1997. godine bio je tek početak izgradnje adekvatnog zakonodavnog okvira koji može odgovoriti zahtjevima modernog demokratskog društva i dobrog upravljanja. Zakon o udrugama iz 2014. godine značajan je napredak, posebice stavljajući fokus na načela transparentnosti i javnosti kako rada tako i financiranja trećeg, neprofitnog sektora.

2. Civilno društvo kao instrument sudjelovanja građana na lokalnoj razini

Sudjelovanje građana jedan je od oblika utjecaja građana na rad javne uprave. Građani mogu ili neposredno sudjelovati u radu uprave ili utjecati na upravu izvana. Neposredno uključivanje građana u rad upravnih organizacija naziva se unutarnjim sudjelovanjem građana, dok se utjecaj na upravu izvana naziva vanjskim utjecajem. Građani neposredno mogu sudjelovati u radu uprave izborom u tijela upravljanja javnih službi (bolnica, škola, kulturnih ustanova, znanstvenih instituta), zatim sudjelovati u nadzoru nad represivnim službama¹ i sudjelovati u odborima Hrvatskog sabora i lokalnih predstavničkih tijela kao vanjski članovi (Pusić, 2002: 147; Koprić et al., 2014: 69–70). Kao primjer može se navesti školski odbor koji upravlja školom.²

Zanimljivo je istaknuti da su u bivšoj Jugoslaviji postojale samoupravne interesne zajednice korisnika komunalnih služ-

¹ Vijeće za građanski nadzor sigurno-obavještajnih agencija osnovano je radi ostvarivanja građanskog nadzora nad radom represivnih službi. Članove Vijeća, predsjednika i 6 članova, imenuje Hrvatski sabor na temelju članka 80. Ustava RH i članka 110. stavka 2. Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu RH (NN 79/06, 105/06).

² Školski odbor ima 7 članova od kojih jednog člana imenuje radničko vijeće (ako radničko vijeće nije utemeljeno, biraju ga radnici neposrednim i tajnim glasanjem), učiteljsko, nastavničko odnosno odgojiteljsko vijeće bira 2 člana iz reda učitelja, nastavnika i stručnih suradnika, vijeće roditelja jednog člana iz reda roditelja koji nije zaposlenik škole te osnivač 3 člana samostalno (velikom većinom gradovi i županije). Čl. 118. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (NN 87/08, 86/09, 92/10, 105/10, 90/11, 5/12, 16/12, 86/12, 126/12, 94/13, 152/14, 07/17).

bi u gradovima. Njima se pokušao institucionalizirati položaj građana kao korisnika s temeljnim ciljem neposrednog povezivanja građana kako bi ostvarili svoje zajedničke potrebe i interese. Interesna zajednica zamišljena je kao platforma na kojoj bi se usuglašavale potrebe i interesi korisnika s pojedinih organizacijama koje su obavljale komunalne djelatnosti. U praksi se interesne zajednice nisu pokazale uspješnim jer je izvršno tijelo i nadalje imalo vrlo jak utjecaj u komunalnim poslovima (Pavić, 2001: 227–228).

Vanjski utjecaj građana na rad uprave Koprić et al. (2014: 70) klasificiraju u tri temeljne skupine metoda. Jednu skupinu metoda čini utjecaj javnosti u postupku donošenja propisa ili strategija kroz javne konzultacije i procjene učinaka propisa te u slučajevima podnošenja predstavki građana na rad uprave.³ Sljedeća metoda vanjskog utjecaja građana na rad uprave je putem javnog mnijenja i medija. To je najdifuzniji od svih oblika nadzora nad odlučivanjem i postupanjem uprave. Institucionalizacijom odnosa s medijima putem službi za odnose s javnošću kao i održavanja konferencija s predstavnicima sredstava javnog priopćavanja čelnika tijela državne uprave ova metoda u suvremeno doba dobiva na sve većoj važnosti. Na kraju, važnu metodu utjecaja čine interesne skupine koje najčešće promiču interese pojedine skupine (lobističke organizacije) te su usmjerene na određene resore ili regulacijske agencije. Među njima posebno su zanimljive one koje promiču neki javni interes, poput zaštite potrošača,⁴ a pod njih se u širem smislu mogu podvesti i organizacije civilnog društva.

³ Čl. 84. Zakona o sustavu državne uprave određuje da su tijela državne uprave dužna omogućiti građanima i pravnim osobama podnošenje prigovora i pri-tužbi na rad tijela državne uprave (NN 150/11, 12/13, 93/16, 104/16).

⁴ Organiziranje radi zaštite potrošača započelo je u SAD-u 1929. godine. Nakon Drugog svjetskog rata organizirani pokret za zaštitu potrošača proširio se i u drugim razvijenim zemljama Europe i Azije. Organizacije potrošača većinom imaju preventivni karakter, upozoravaju i informiraju potrošače te im pružaju zaštitu (Pavić, 2001: 219).

3. Pojmovno određenje civilnog društva, udruge i odnos s lokalnom zajednicom

Termin »civilno društvo« podrazumijeva organizacije i inicijative koje imaju pozitivan pristup društvenim problemima i koje doprinose općem dobru. Iako o značenju tog termina postoje različita shvaćanja, općenito je riječ o institucijama, organizacijama i pojedincima smještenim između obitelji, države i tržišta, u koje se ljudi dobrovoljno udružuju radi zagovaranja općih interesa. Civilno društvo uključuje dobrovoljne organizacije, filantropske institucije, društvene, kulturne i političke pokrete, društveno djelovanje te vrijednosti i ponašanje koje se uz njih veže (Anheier i List, 2005). Dvornik (2009) navodi da je to »građansko djelovanje, dakle djelovanje aktera bez osobito značajnih resursa ekonomske i političke moći ... koje se tiče funkcija što nadilaze privatne interese, uključujući i djelovanje na državnu i međunarodnu politiku.«

Iako preteče civilnog društva, u smislu volonterstva i filantropije, sežu daleko u prošlost, zamah u njegovu razvoju dolazi paralelno s jačanjem socijalne države nakon Drugog svjetskog rata. Uloga civilnog društva u socijalnim državama značajno je varirala od države do države – u zemljama korporativnog tipa poput Njemačke ili Belgije tradicionalno su mnogi dijelovi javnih usluga povjereni civilnom društvu, dok je u skandinavskim i istočnoeuropskim državama uloga civilnog društva manja i u pravilu zastupljena u resorima socijalne skrbi i obrazovanja. Nakon menadžerskih mjera u okviru novog javnog menadžmenta promijenjena je i uloga civilnog društva – sve je više naglasak na postizanju učinaka i kvaliteti usluga u zamjenu za financiranje iz javnih sredstava, a organizacije civilnog društva moraju se i u sektorima u kojima su tradicionalno imale veliku ulogu nadmetati s ponuđačima iz privatnog sektora (Brandsen, Verschuere i Trommel, 2014: 3–5). U suvremenom konceptu *New Public Governance* javni poslovi obavljaju se ne samo u javnom sektoru nego i putem tržišta te širih upravljačkih mreža koje čine subjekti iz različitih sektora (Koprić et al., 2014: 6), čime se mijenja i osnažuje i uloga civilnog društva u tim procesima.

Kao važan oblik organizacija civilnog društva često se navode neprofitne odnosno nevladine organizacije. Ti se pojmovi nerijetko isprepleću i koriste za opisivanje istih pojavnih oblika organizacija. Pojam »neprofitne organizacije« prvenstveno je ekonomskog karaktera, a u pravilu se odnosi na organizacije s karakteristikama i javnog (djelovanje u javnom interesu) i privatnog sektora (dobrovoljnost i privatni karakter za razliku od javnog) koje djeluju bez namjere stjecanja profita. Pojam »nevladine organizacije« danas označava neprofitne organizacije koje djeluju u području međunarodnih odnosa, zaštite okoliša, ljudskih prava, humanitarne pomoći i razvojne suradnje, a Ujedinjeni narodi, OECD, Svjetska banka i EU kao i druge međunarodne organizacije prepoznaju njihovu važnost dodjeljujući im konzultativni status u donošenju javnih politika i odluka (Anheier i List, 2005: 173–174).

U hrvatskom pravnom sustavu više je tipova organizacija civilnog društva: udruge, fundacije i zaklade, zadruge, komore, sindikati i organizacije poslodavaca, vjerske zajednice te političke stranke, neprofitne ustanove i gospodarska interesna udruženja, s različitim pravnim uređenjem u pogledu njihova osnivanja i djelovanja. Najbrojnije organizacije civilnog društva u Hrvatskoj su udruge, a zakonski pojam »udruga« označava »svaki oblik slobodnog i dobrovoljnog udruživanja više fizičkih odnosno pravnih osoba koje se, radi zaštite svojih probitaka ili zauzimanja za zaštitu ljudskih prava i sloboda, zaštitu okoliša i prirode i održivi razvoj te za humanitarna, socijalna, kulturna, odgojno-obrazovna, znanstvena, sportska, zdravstvena, tehnička, informacijska, strukovna ili druga uvjerenja i ciljeve koji nisu u suprotnosti s Ustavom i zakonom, a bez namjere stjecanja dobiti ili drugih gospodarski procjenjivih koristi, podvrgavaju pravilima koja uređuju ustroj i djelovanje tog oblika u državama.«⁵

Ekonomske, političke i socijalne uloge organizacija civilnog društva (Edwards, 2014: 13) moguće je sažeti u ove kategorije: *pružanje usluga*, zajedno ili komplementarno s javnim

⁵ Čl. 4. Zakona o udrugama (NN 74/14).

sektorom ili u slučaju kada javni ili privatni sektor ne prepoznaju određene usluge kao potrebne; *inovacije*, jer civilno društvo često uvodi nove pristupe, postupanja ili programe u pružanje usluga, koje, ako se pokažu uspješnima, mogu preuzeti javni ili privatni sektor; *zaštita vrijednosti*, osobito artikulacija i promoviranje partikularnih vrijednosti pojedinih društvenih skupina; *zagovaračka uloga*, osobito pri zagovaranju prava socijalno ugroženih, marginaliziranih i manjinskih skupina (Anheier i List, 2005: 181).

Općenito, civilno društvo može utjecati na politički »dnevni red« nekog društva, otvarajući teme koje država i političari zanemaruju ili potiskuju; može kritički procjenjivati političke mjere i programe koji se donose i provode; može pritiscima ili konstruktivnim inicijativama inicirati i suodređivati te političke programe i mjere (Dvornik, 2009: 59). Ovisno o broju organizacija, civilnom angažmanu građana i gustoći društvenih mreža, civilno društvo »doprinosi učinkovitom djelovanju javne uprave i prosperitetnom gospodarstvu« (Bežovan, 2003: 129).

Na lokalnoj razini civilno društvo sve je važniji instrument participacije građana. Lokalne organizacije civilnog društva osnivaju se radi zastupanja interesa i potreba lokalne naravi (Koprić et al., 2014: 295) i važni su akteri izgradnje i jačanja lokalnih zajednica.

4. Djelovanje civilnog društva na lokalnoj razini – odabrani komparativni primjeri

4.1. Treći sektor u Engleskoj: prilagodba na ugovaranje i kompeticiju u socijalnoj skrbi

U Engleskoj je socijalna skrb bila jedna od prvih javnih službi koja je iskusila (kvazi)tržište. Od 1980-ih godina proveden je niz reformi u pružanju socijalnih i javnih usluga čiji je cilj bio smanjiti ulogu države u direktnom pružanju usluga socijalne skrbi. Smatralo se da su posebice lokalne vlasti

neučinkovite u korištenju javnim sredstvima te su kritizirane zbog monopola na pružanje usluga (Stoker, 1999).

Godine 1990. donesen je *NHS and Community Care Act* koji je umjesto pružanja usluga lokalnim vlastima dao ulogu da stvaraju i podupiru tržište za socijalne usluge. Takve promjene temeljile su se na većem značenju potrošačkih prava. Kompeticija je trebala rezultirati većim izborom i ekonomičnošću te poticati razvoj većeg broja kvalitetnih usluga. Te su reforme imale dalekosežne implikacije na treći sektor koji je pretvoren u alternativnog pružatelja usluga u mješovitoj ekonomiji »države blagostanja«. Uslijedio je velik broj korištenja ugovaranja kao preporučljivog načina za uređivanje odnosa i financiranja organizacija civilnog društva za obavljanje usluga. To je signaliziralo početak onoga što se naziva »kultura ugovaranja« (*contract culture*). Tijekom 1990-ih povećao se broj ugovaranja u odnosu prema tradicionalnim potporama za financiranje usluga koje pruža treći sektor. S druge strane, pojavila se i zabrinutost da će umjesto da budu neovisni i komplementarni partneri, udruge postati agenti koji pružaju usluge definirane i propisane od strane države (Taylor, 2002: 78–80). Neki od ključnih izvora zabrinutosti bili su formalizacija volonterstva, gubitak neovisnosti organizacija civilnog društva i marginalizacija uloge trećeg sektora u zagovaranju i oblikovanju javnih politika. Zbog toga se tražio nov pristup sektoru koji bi zamijenio rastuću »kulturu ugovaranja«. Stoga je vlada 1997., zagovarajući partnerski pristup s trećim sektorom, razvila nacionalni sporazum koji je održavao neovisnost i posebnost sektora. Sporazumom se civilnom društvu priznala njegova neovisnost i zajamčila sigurnost financiranja, dok su se organizacije civilnog društva obvezale učinkovito pružati kvalitetne javne usluge. Pod općim okvirom modernizacije i partnerstva natjecateljsko ugovaranje ubrzo je prošireno i u ostala polja javnog sektora (Taylor, 2002; Deakin, 2005).

Te su promjene, naravno, utjecale na organizacije trećeg sektora. Značajno se proširila uloga samog sektora i utjecaj na pružanje javnih usluga što je dovelo i do novih organizacijskih oblika u trećem sektoru. Organizacije civilnog društva popri-

mile su više karakteristike državnih organizacija, poput formalizma i profesionalizacije, ili pak profitnih organizacija, poput maksimiziranja učinkovitosti i smanjivanja troškova. Brandsen, Van de Donk i Putters (2005) pokazali su da organizacije civilnog društva mogu odgovoriti na promjene u pružanju javnih usluga procesom hibridizacije (*hybridization*). Procesi hibridizacije jesu strategije subjekata i organizacija koje nastaju kao odgovor u uvjetima neizvjesnosti i promjene u vanjskom okruženju. Pod utjecajem kontraktualizma i kvazitržišta organizacije usvajaju karakteristike drugih sektora i mijenjaju svoj način rada.

Istraživanje J. Harlock provedeno u periodu od 1998. do 2010. tražilo je upravo odgovor na pitanje kako su organizacije civilnog društva odgovorile na promjene u upravljanju javnim uslugama u Engleskoj. U žarištu istraživanja bile su organizacije civilnog društva koje rade na pružanju usluga starijim osobama. Pokazalo se da povjerenici koji su u lokalnoj vlasti bili zaduženi za socijalne službe primjenjuju »hibridni« sustav koji uključuje i model potpora i model ugovaranja. Model potpora primjenjivao se češće za kratkoročnije, pilot-projekte, eksperimentalne projekte i nove usluge kao i za neke uhodane usluge, poput dnevne skrbi, s kojima su predstavnici lokalnih vlasti bili zadovoljni. Ugovaranje se češće koristilo za usluge za koje je bila potrebna veća regulacija, u situacijama gdje su korisnici ranjiviji. Povjerenici su prilagođavali kompetitivne procese pregovaranja kako bi stvorili više razina za djelovanje organizacija civilnog društva. Modele potpore i ugovaranja birali su selektivno i svrsishodno kako bi se financirale usluge koje zahtijevaju različite uvjete, specifikacije i stupnjeve fleksibilnosti. Harlock zaključuje da je upravo ta raznolikost i improvizacija od onih koji su zaduženi za implementaciju kompetitivnog ugovaranja uzrokovala različite efekte na organizacije trećeg sektora i različite načine prilagodbe. Udruge civilnog društva, pokazalo se, odgovorile su različito i postigle različite rezultate. Neke su prihvatile pomak prema kvazitržištu i ugovaranju u pružanju javnih usluga te iskoristile priliku koju im je donijela povećana kompeticija za širenje svojih usluga

i povećanje dobiti. Druge su se odupirale tim promjenama i pritiscima prema formalizmu i tržištu – odnosno odbijale su se hibridizirati. Treće su radile i jedno i drugo – prihvaćale određene promjene, poput povećane financijske stabilnosti i sigurnosti koje pruža ugovaranje, ali s druge strane nisu prihvatile, primjerice, gubitak fleksibilnosti. Istraživanje je pokazalo da udruge civilnog društva nisu samo pasivni »primatelji« promijenjenih uvjeta u svojoj okolini, već pregovaraju, pa čak i utječu na te politike (Harlock, 2014: 39–44).

4.2. Suradnja organizacija civilnog društva i lokalnih vlasti u pružanju socijalnih usluga građanima – primjer socijalnih zadruga u Italiji

Moderno civilno društvo u Italiji se razvija od 19. stoljeća, s osnivanjem političkih udruženja i poslije političkih stanaka, sindikata, zadruga i udruženja sa zajedničkom svrhom, a povezanih i s radničkim pokretima i djelovanjem Katoličke crkve. Zamah u razvoju civilno društvo doživljava krajem 1970-ih s krizom socijalne države i smanjivanjem javnih sredstava za socijalne programe, ali i krizom legitimiteta političkih institucija (CIVICUS, 2012: 19).

Početak 1980-ih nastaje novi i diverzificirani neprofitni sektor, u kojem ponajprije djeluju volonterska udruženja i zadruge, među kojima neke počinju pružati i socijalne usluge umjesto javnog sektora, na temelju ugovora s lokalnim vlastima. Zbog neadekvatnog pravnog uređenja nastaju različite vrste »zadruga za socijalne svrhe« ili »zadruga društvene solidarnosti« koje su Zakonom br. 381 iz 1991. dobile pravni status »socijalnih zadruga«, a definirane su kao organizacije usmjerene na ostvarivanje javnog interesa zajednice i socijalnu integraciju građana kroz pružanje socijalnih, obrazovnih ili zdravstvenih usluga te pomoć pri zapošljavanju (Thomas, 2004: 248). U tom smislu, Zakonom br. 381 definirana su dva tipa socijalnih zadruga – A-tip, to su zadruge usmjerene na zdravstvenu zaštitu, socijalnu skrb i obrazovanje osoba s invaliditetom, ovisnika, migranata, beskućnika, starijih i mladih,

te B-tip, to su zadruge koje se bave aktivnostima povezanim sa zapošljavanjem marginaliziranih i teže zapošljivih skupina građana, poput dugotrajno nezaposlenih, osoba s invaliditetom, bivših zatvorenika, migranata i manjina. Socijalne zadruge na takav su način nadopunjavale, u to vrijeme nedostatne, socijalne usluge javnih institucija, a financirale su se sve više iz lokalnih javnih izvora (Borzaga i Fazzi, 2011: 414). Njihov neprofitni karakter zajamčen i zakonom, putem obveze da ostvareni profit moraju reinvestirati za provedbu planiranih programa i ostvarivanje ciljeva, te zabranom promjene pravnog statusa u profitnu organizaciju ili promjene osnove suradnje. Zbog svoje uloge u društvu, neprofitnog statusa i inkluzivnog pristupa društvenim problemima socijalnim zadrugama omogućene su i određene fiskalne olakšice.

Tijekom godina socijalne zadruge postaju glavni pružatelji socijalnih usluga, ali i važan aspekt talijanskog gospodarstva (Borzaga i Galera, 2012: 95).

Zakonom o javnim službama iz 2000. lokalne vlasti dobivaju ključnu ulogu u razvoju javnih politika i planiranju socijalnih službi, u skladu s načelom supsidijarnosti prema kojem se usluge moraju pružati i nadzirati od tijela najbližih građanima. Tim je Zakonom uspostavljen nov integrirani model službi, usmjeren na koordinaciju različitih aktera u pružanju socijalnih usluga, uključujući i volonterska udruženja i socijalne zadruge, pod okriljem tijela lokalne samouprave (Franzoni, 2014: 136). Lokalne vlasti u tom procesu imaju ključnu ulogu putem vanjskog ugovaranja (*contracting-out*) javnih službi, posebno u području socijalne zaštite (npr. socijalna pomoć), obrazovanja (npr. vrtići) i usluge (npr. čišćenje).

Posljednjih petnaestak godina odnos između organizacija civilnog društva i lokalnih vlasti obilježen je kontinuiranim smanjivanjem financijskih sredstava za pružanje javnih usluga, s jedne strane, te jačanjem utjecaja na pružatelje socijalnih usluga putem novih pravila i ograničenja za pristup javnim sredstvima, s druge strane. Tako od 2006. godine mnoge regionalne vlasti uvode nov instrument, tzv. akreditaciju, prema

kojem organizacije koje pružaju određene usluge moraju ispunjavati niz organizacijskih i profesionalnih standarda te standardizirati svoje aktivnosti (Borzaga i Fazzi, 2011: 417). Smanjivanje financijskih sredstava i promjena sustava financiranja dovodi do sve veće marketizacije socijalnih službi jer lokalne vlasti sve više povjeravaju obavljanje službi vanjskim dobavljačima (*outsourcing*) putem kompetitivnih postupaka nabava kako bi dalje smanjivale troškove njihova obavljanja (Fazzi, 2011: 121). Da bi u tim postupcima bile uspješnije, socijalne zadruge udružuju se u konzorcije.

Iskustvo je pokazalo da su u usporedbi s javnom upravom, privatnim sektorom i tradicionalnim neprofitnim organizacijama socijalne zadruge bolje u pružanju socijalnih usluga, posebno marginaliziranim skupinama u društvu (Borzaga i Galera, 2012: 99). To je moguće zato što zbog širokog angažiranja volontera i fiskalnih oslobođenja mogu ponuditi nižu cijenu usluga. Međutim, neki autori smatraju da je zbog profesionalizacije socijalnih zadruga i ovisnosti o javnim sredstvima njihovo pozicioniranje među organizacije civilnog društva upitno, budući da se neke sve više razvijaju kao organizacije privatnog sektora (Borzaga i Fazzi, 2014: 240). Ipak, razvoj socijalnih zadruga u Italiji dobar je primjer suradnje lokalne samouprave s neprofitnim sektorom u obavljanju javnih usluga.

5. Pozitivnopravna regulacija udruga u Hrvatskoj

Mnogobrojni međunarodni dokumenti jamče slobodu udruživanja kao jednu od temeljnim građanskih i političkih sloboda koja je nužna za funkcioniranje suvremenih pluralističkih demokracija. Sloboda udruživanja u Republici Hrvatskoj regulirana je Zakonom o udrugama.

Prvi zakon u RH kojim se uređuju opća pitanja osnivanja, registracije, pravnog položaja i prestanka postojanja udruga sa svojstvom pravne osobe donesen je 1997. godine. Tim je Zakonom predviđen samo jedan oblik slobodnog udruživa-

nja građana – udruge, za razliku od zakonodavstva iz bivše države koje je predviđalo dva oblika slobodnog udruživanja građana (društvene organizacije i udruženja građana). Ustavni sud Republike Hrvatske 3. veljače 2000. ukinuo je niz odredbi Zakona o udrugama, zbog čega se otpočelo s izradom novog zakona.

Novi, znatno liberalniji Zakon o udrugama, donesen u listopadu 2001. godine, otklonio je većinu primjedbi prošlog zakona. Zakonom iz 2001. godine prvi put je uređen položaj neformalnih udruga na koje se primjenjuju propisi koji se odnose na obveznopravni institut ortaštva (čl. 3.), smanjen je minimalni broj osnivača udruge sa 10 na 3 (čl. 10.), udrugama je dana puna sloboda međusobnog udruživanja i organiziranja unutarnjeg ustrojstva (čl. 7.), ukinute su diskriminacijske odredbe koje su ograničavale pravo stranaca i stranih pravnih osoba na slobodu udruživanja te je omogućeno da udruhu može osnovati poslovno sposobna fizička osoba te pravna osoba (čl. 10. st. 2.). Zakonom je ojačana autonomija udruge, a postavljeni su i temelji za razvoj mjerila, kriterija i postupaka za financiranje iz proračuna putem projekata i programa od interesa za opće dobro koje provode udruge. Međutim, Zakon iz 2001. godine imao je i određenih nedostataka. Nedovoljno jasne odredbe o upravljanju i funkcioniranju udrugom te o poštovanju načela demokratskog zastupanja u praksi su omogućile različita tumačenja i neujednačenu primjene Zakona. Postupak likvidacije i brisanja iz Registra udruga bio je previše složen, a nisu bili dovoljno razrađeni uvjeti financiranja iz javnih sredstava kao i transparentnost njihova korištenja. Stoga se 2012. godine počelo s izradom novog zakona. Upravo izrada tog novog Zakona o udrugama smatra se primjerom dobre prakse izrade propisa s obzirom na to da su već u fazi kreiranja javne politike u proces uključeni svi zainteresirani dionici, od tijela javne vlasti, udruge civilnog društva do akademske zajednice.

Zakonom o udrugama iz 2014. godine utvrđena su prvi put načela djelovanja udruga: neovisnost, javnost, demokratski

ustroj, neprofitnost te slobodno sudjelovanje u javnom životu (čl. 6.–10.). Također, proširen je krug osnivača udruge. Sada i maloljetna osoba s navršениh 14 godina života kao i punoljetna osoba lišena poslovne sposobnosti u dijelu sklapanja pravnih poslova mogu biti osnivači udruge (čl. 11., st. 3.). Jasnije su propisane odredbe vezane uz upravljanje udrugom te tijelima udruge, posebno skupštine.

Novi Zakon o udrugama stavlja naglasak na transparentnost i javnost poslovanja udruge, što je u skladu i s temeljnim načelima dobrog upravljanja u 21. stoljeću. Udruge imaju obvezu da u svom statutu navedu kako će osigurati javnost djelovanja (čl. 13.). Zakon predviđa da će novi Registar udruge, uz statut udruge i ostale podatke o radu udruge, omogućavati pristup izvješćima o financijskom poslovanju udruge s propisanim dokumentacijom. Preciznije je regulirano što čini imovinu udruge i pod kojim uvjetima udruge može obavljati gospodarske djelatnosti (čl. 30.–31.).

Zakonom je propisano da tijela javne vlasti financiraju i ugovaraju provedbu programa i projekata od interesa za opće dobro na temelju provedenog javnog poziva odnosno natječaja ili na temelju posebnog propisa o financiranju javnih potreba (čl. 33.).

U prijelaznim odredbama utvrđena je obveza za udruge da usklade svoje statute s ovim Zakonom u roku od godinu dana od stupanja na snagu Zakona. Koliko je udruge tu obvezu ispunilo, prikazano je u tablici 1. Od ukupno 52.231 registrirane udruge u RH, 25.109 udruge odnosno 48% uskladilo je svoje statute prema Zakonu o udrugama. Ukupno 934 udruge u postupku su prestanka djelovanja. Iz tablice se također vidi da je 47% odnosno 24.537 registriranih udruge »pasivno«, odnosno više od osam godina nisu održale skupštinu, 4.637 udruge u postupku je promjene statuta, dok je njih 5.983 brisano. Najveći broj registriranih udruge je u Gradu Zagrebu, njih 12.425, od kojih je tek nešto više od četvrtine uskladilo svoj statut sa Zakonom o udrugama.

Tablica 1. Udruge u Republici Hrvatskoj na dan 31. 12. 2016.

Županija	Registrirane udruge	Udruge koje su uskladle statut sukladno ZOU	Udruge u postupku prestanka djelovanja	»Pasivne« udruge koje više od 8 godina nisu održale skupštinu	Brisane udruge	Udruge u postupku promjene statuta
Bjelovarsko-bilogorska	1.380	868	19	671	120	4
Brodsko-posavska	1.616	739	44	933	78	1
Dubrovačko-neretvanska	1.949	975	22	929	151	36
Grad Zagreb	12.462	3.515	366	6.324	1.500	2.386
Istarska	2.970	1.111	19	1.340	137	586
Karlovačka	1.439	842	58	610	102	42
Koprivničko-križevačka	1.314	654	56	397	134	257
Krapinsko-zagorska	1.285	911	34	511	156	11
Ličko-senjska	645	374	4	358	49	4
Međimurska	1.191	786	3	432	229	53
Osječko-baranjska	3.883	2.214	4	1.567	627	176
Požeško-slavonska	847	544	2	372	108	5
Primorsko-goranska	4.061	1.641	99	1.653	338	676
Sisačko-moslavačka	1.705	1.192	6	734	377	5
Splitsko-dalmatinska	4.856	2.723	129	2.562	696	50
Šibensko-kninska	1.337	657	2	727	106	1
Varaždinska	1.779	1.140	21	653	243	1
Virovitičko-podravska	865	579	2	390	145	9
Vukovarsko-srijemska	1.795	1.174	16	883	405	0
Zadarska	1.742	711	8	750	72	332
Zagrebačka	3.110	1.759	20	1.741	210	2
Ukupno	52.231	25.109	934	24.537	5.983	4.637

Izvor: Ministarstvo uprave: Statistički prikaz – broj 5.⁶

U Nacionalnoj strategiji stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2012.–2016. donesenoj u lipnju 2012. godine, uz donošenje Zakona o udrugama, među mjere za unaprjeđenje zakonskog okvira navode se i izrada nacrtu Zakona o zakladama i fondacijama, izrada nacrtu Zakona o račun-

⁶ [https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//Statisti%C4%8Dki%20prikaz//Statisti%C4%8Dki%20prikaz%20br%205%20\(24.1.2017\).](https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//Statisti%C4%8Dki%20prikaz//Statisti%C4%8Dki%20prikaz%20br%205%20(24.1.2017).)

vodstvu neprofitnih organizacija kao i nacrt izmjena i dopuna poreznih propisa te izmjene i dopune Zakona o volonterstvu. Provedba svih mjera je završena, osim izrade nacrtu Zakona o zakladama i fondacijama, što je u planu normativnih aktivnosti Ministarstva uprave za 2017. godinu.

Udruge kao najvažniji i najbrojniji element civilnog društva u Republici Hrvatskoj odgovorne su za svoje zakonito, demokratsko i transparentno funkcioniranje kao i za postizanje konkretnih rezultata u svom autonomnom djelovanju. Zakonom o udrugama iz 2014. godine kao i podzakonskim propisima⁷ stvoren je solidan normativni okvir, no za uspješnu provedbu nužna je suradnja tijela javne vlasti zaduženih za primjenu propisa (Ministarstva uprave, ureda državne uprave u županijama, Ministarstva financija i Porezne uprave, Ureda za udruge, resornih središnjih tijela državne uprave u čijoj su nadležnosti ciljevi i djelatnosti udruga) koja će morati koordinirano djelovati kako bi pratila primjenu zakona, ali i pružati pomoć udrugama za primjenu zakona, za što one počesto nemaju dovoljan administrativni kapacitet.

6. Zaključak

U hrvatskom kontekstu važnost udruga i drugih organizacija civilnog društva na lokalnoj razini očituje se u različitim aspektima i područjima – od sudjelovanja u donošenju lokalnih javnih politika, obavljanja javnih usluga u području obrazovanja, zdravstva i socijalne skrbi i drugih poslova iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica, poticanja građanskog aktivizma na lokalnoj razini, pa do, iako u manjem broju slučajeva, sklapanja kodeksa i povelja suradnje između jedinica lokalne i regionalne samouprave s organizacijama civilnoga društva.

No, nužno je daljnje jačanje kapaciteta jedinica lokalne i regionalne samouprave za razvoj strateške suradnje s organizacijama civilnog društva i sufinanciranje njihova rada i raz-

⁷ Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja Registra udruga Republike Hrvatske i Registra stranih udruga u Republici Hrvatskoj (NN 4/15) te Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge (NN 26/15).

voja. Takva je potreba prepoznata i u Nacionalnoj strategiji stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva od 2012. do 2016. godine.

S druge strane, nužno je razvijati i kapacitete udruga za suradnju s lokalnom zajednicom, u različitim područjima i s različitim aspektata. Na to upućuju i podaci iz istraživanja Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva iz 2011.⁸ provedenog na uzorku od 651 udruga. Prema istraživanju, najčešće područje djelovanja udruga je kultura i socijalno područje, a najčešći tip djelatnosti koje se provode u udrugama su izobrazba (72,5%), akcije u lokalnoj zajednici (51,9%) i savjetovanja (45,9%), dok su lobiranje/javno zastupanje (22,9%) i nadgledanje javnih politika i rada institucija vlasti (10,3%) među manje zastupljenim djelatnostima. S obzirom na organizacijske kapacitete, polovina ispitanih udruga nema niti jednog zaposlenog, petina zapošljava između jedne do dvije osobe te između tri do deset zaposlenika.

Osim nedostatnih kapaciteta, potrebno je razmotriti i problem pasivnih udruga, kojih je prema podacima iz Registra gotovo polovina od ukupnog broja registriranih udruga u Hrvatskoj, te predložiti mjere za njihovu aktivaciju ili pak ukidanje.

Prema navedenom istraživanju Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva, trećina ispitanih udruga smatra da država nije zainteresirana i da podcjenjuje značenje nevladinog sektora, odnosno vjeruje da država podupire nevladin sektor, ali samo zbog pritiska izvana (19%). Najčešći oblik suradnje države i udruga jest davanje financijske potpore od države (80,9%). Petina udruga kao teškoće u ostvarivanju suradnje navodi različite razine stručnosti, veliku ulogu neformalnih kontakata te politiziranost. Navedeni podaci upućuju na potrebu razvoja povjerenja i partnerskog odnosa između javnog i neprofitnog sektora u Hrvatskoj.

Razvoj kapaciteta kako lokalnih vlasti tako i organizacija civilnog društva te uspostava partnerskog odnosa nužni su pred-

⁸ Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva, *Procjena stanja razvoja organizacija civilnoga društva u Hrvatskoj*, Zagreb, ožujak 2012.

uvjeti za šire povjeravanje obavljanja javnih poslova neprofitnom sektoru. Na takav način jača se demokratski legitimitet političko-upravnog sustava, a usluge se obavljaju, po načelu supsidijarnosti, bliže građanima, što je, prema komparativnim primjerima drugih zemalja, dobra praksa. Iako udruge u Hrvatskoj mogu obavljati gospodarske djelatnosti pod uvjetima propisanim posebnim propisima, i nadalje je jedno od važnih načela njihova djelovanja neprofitnost, što u konačnici znači da je u samoj srži njihova djelovanja obavljanje društveno korisnih djelatnosti, a ne stjecanje profita. Stoga su organizacije civilnog društva bolji partneri tijelima javne vlasti u rješavanju društvenih problema od privatnog sektora, a sve u svjetlu novih tendencija k smanjivanju uloge države i javne uprave. Na kraju, djelovanje civilnog društva jača i ulogu građana, koji postaju suodgovorni za obavljanje javnih službi.

Literatura

- Anheier, H. K., List R. A. (2005) *A Dictionary of Civil Society, Philanthropy and the Non-Profit Sector*. London/ New York: Routledge
- Bežovan, G. (2003) Utjecaj organizacija civilnog društva u Hrvatskoj. *Revija za sociologiju* 34(3–4): 127–142.
- Borzaga, C., Fazzi, L. (2011) Processes of institutionalisation and differentiation in the Italian third sector. *Voluntas* 22(3): 409–427.
- Borzaga, C., Fazzi, L. (2014) Civil society, third sector, and health-care: The case of social cooperatives in Italy. *Social Science & Medicine* 123(C): 234–241.
- Borzaga, C., Galera, G. (2012) The Concept and Practice of Social Enterprise. Lessons from the Italian Experience. *International Review of Social Research* 2(2): 85–102.
- Branden, T., B. Verschuere, W. Trommel (2014) *Manufacturing Civil Society: An Introduction*. U: Branden, T., Trommel, W., Verschuere, B. (ur.) *Manufacturing Civil Society: Principles, Practices and Effects*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

- Brandsen, T., van de Donk, W., Putters, K. (2005) Griffins or Chameleons? Hybridity as a Permanent and Inevitable Characteristic of the Third Sector. *International Journal of Public Administration* 28: 749–765.
- CIVICUS (2012) *Italian civil society facing new challenges. Civil Society Index Analytical Country Report for Italy*. Uredili: Moro, G., Ranucci, R., Ruffa, M., Second edition. Cittadinanzattiva i FONDACA
- Deakin, N. (2005) Odnos Vlade i volonterskih organizacija u Engleskoj. *Civilnodruštvo.hr* 3/4: 21–24.
- Dvornik, S. (2009) *Akteri bez društva: uloga civilnih aktera u postkomunističkim promjenama*. Zagreb: Fondacija Heinrich Böll i Fraktura
- Edwards, M. (2014) *Civil Society*. Cambridge: Polity Press
- Fazzi, L. (2011). *Social cooperatives and social farming in Italy*. Research report, University of Trento
- Franzoni, S. (2014) Public Governance of Welfare Services in Italy. U: Brandsen, T., Trommel, W., Verschuere, B. (ur.) *Manufacturing Civil Society: Principles, Practices and Effects*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Giljević, T. (2014) *Utjecaj organizacijskih varijabli na upravnu koordinaciju*. Zagreb: Doktorska disertacija, Pravni fakultet u Zagrebu
- Harlock, J. (2014) Diversity and Ambiguity in English Third Sector: Responding to Contracts and Competition in Public Service Delivery. U: Brandsen, T., Trommel, W., Verschuere, B. (ur.) *Manufacturing Civil Society: Principles, Practices and Effects*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Koprić, I., G. Marčetić, A. Musa, V. Đulabić, G. Lalić Novak (2014) *Upravna znanost. Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije
- Pavić, Ž. (2001) *Od antičkog do globalnog grada*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet u Zagrebu
- Pusić, E. (2002) *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga
- Stoker, G. (1999) Introduction: The Unintended Costs and Benefits of New Management Reform for British Local Government. U: Stoker, G. (ur.) *The New Management of British Local Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

- Taylor, M. (2002) »Government, the Third Sector and the Contract Culture: The UK Experience So Far«. U: Ascoli, U., Ranci, C. (ur.) *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*. New York: Kluwer Academic/Plenum
- Thomas, A. (2004) The rise of social cooperatives in Italy. *Voluntas* 15(3): 243–263.

Propisi

- Opća deklaracija o ljudskim pravima, NN 12/09
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, NN 7/95, 11/95
- Konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, NN 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10
- Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
- Zakon o društvenim organizacijama i udruženjima građana, NN 10/90
- Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, NN 87/08, 86/09, 92/10, 105/10, 90/11, 5/12, 16/12, 86/12, 126/12, 94/13, 152/14, 07/17
- Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, NN 79/06, 105/06
- Zakon o sustavu državne uprave, NN 150/11, 12/13, 93/16, 104/16
- Zakon o udrugama, NN 70/97
- Zakon o udrugama, NN 74/14
- Zakon o udrugama, NN 88/01
- Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva za razdoblje 2012.–2016. Dostupno na <https://udruge.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Nacionalna%20strategija%20stvaranja%20poticajnog%20okru%20C5%BEenja%20za%20razvoj%20civilnog%20dru%20C5%A1tva%202012–2016.pdf>
- Uredba o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge, NN 26/15
- Kodeks pozitivne prakse, standarda i mjerila za ostvarivanje financijske potpore programima i projektima udruga, NN 16/07
- Odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-884/1997, U-I-920/1997, U-I-929/1997, U-I-956/1997, U-I-453/1998, U-I-149/1999. od 3. veljače 2000.

Boris Milošević*

DECENTRALIZACIJA I POVJERENJE GRAĐANA: AKTUALNA PITANJA I PROBLEMI

Pregledni znanstveni rad
UDK 35.072.7:321.7(497.5)
35.071.6:321.7(497.5)
352:342.571(497.5)

Prijenos obavljanja poslova, financija i političkog odlučivanja s države na lokalnu razinu i izgradnja povjerenja građana u lokalnu samoupravu trajni su cilj i uvijek aktualan proces u svim demokratskim državama. U Republici Hrvatskoj, gdje je sustav lokalne samouprave relativno slab zbog jake centralne države koja čvrsto drži poslove, financije i političku moć, decentralizacija je stalna točka na dnevnom redu svake Vlade. Unatoč političkim porukama koje se šalju, pomaka nema ili je nedovoljan. Kako bi građani imali povjerenje u sustav, moraju imati osjećaj da sudjeluju u odlučivanju i da se njihov glas čuje. Kod nas, kao i u svim demokratskim zemljama, uspostavljen je predstavnički model odlučivanja putem izabranih tijela kao temeljni oblik sudjelovanja građana u odlučivanju i upravljanju javnim poslovima na lokalnoj razini. Osim predstavničke demokracije, građanima su na raspolaganju i mnogi drugi demokratski alati od kojih je najvidljiviji, a time možda i najvažniji, lokalni referendum. U radu se daje pregled razvoja lokalnog referenduma u Hrvatskoj kroz normativno uređenje i referendumsku praksu.

Ključne riječi: decentralizacija, lokalni referendum, sudjelovanje građana, povjerenje, lokalna samouprava

* Boris Milošević, dipl. iur., e-mail: boris.milosevic@sabor.hr

1. Uvodno o decentralizaciji, demokraciji i povjerenju građana

Prošavši prve višestranačke demokratske izbore i uspostavu državne samostalnosti Republika Hrvatska ustrojila je 1993. vlastiti sustav lokalne samouprave donošenjem niza zakona kojima se uredio sustav lokalne samouprave, teritorijalni ustroj, samoupravni djelokrug, izborni sustav i način financiranja lokalne samouprave. Ustrojavanje sustava lokalne samouprave obilježilo je formiranje velikog broja jedinica samouprave uz jaku centralnu državu.

Unatoč teritorijalnoj decentralizaciji, u stvarnosti je provedena centralizacija. Centralizacija je posebno bila izražena 1990-ih, a prije ustavnih promjena početkom 2000-ih kada su župani istodobno bili i izabrani predstavnici građana i imenovani državni dužnosnici, a županije jedinice samouprave i decentralizirane državne uprave.¹ Ubrzo nakon ustrojavanja javne uprave počinje se razmišljati o njezinoj decentralizaciji, ali prvi potezi u tom smjeru učinjeni su tek krajem 1999. (Šire Antić, 2002).

Prva velika reforma i decentralizacija otpočinje nakon ustavnih promjena 2000./01. godine kada se donose propisi kojima se pojedini poslovi državne uprave prenose u djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. Cilj je reforme približavanje građana procesu odlučivanja te njihovo veće sudjelovanje i potpunije zadovoljenje potreba s krajnjim rezultatom smanjenja koncentracije političke moći u središnjoj državnoj vlasti (Antić, 2002: 66).

Tada započeti proces decentralizacije nije bio potpun i zahtijevao je nastavak, kako u pogledu prijenosa finacijskih sredstava tako i u pogledu dovršetka prijenosa poslova. Ipak, učinjen je korak naprijed, što se vidjelo i u samom ustavnom tekstu.

Ustav Republike Hrvatske² propisuje da je u Republici Hrvatskoj državna vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na

¹ Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, NN 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 51/00, 105/00.

² NN, 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14 – odluka Ustavnog suda SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014.; v. čl. 4. i 133.–138.

zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom građanima na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. U Ustavu nadalje stoji da se građanima jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, koje se ostvaruje preko lokalnih odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općeg biračkog prava. Ustavom je tako definiran predstavnički model odlučivanja putem izabranih tijela kao temeljni oblik sudjelovanja građana u odlučivanju i upravljanju javnim poslovima na lokalnoj razini.

Osim predstavničkog modela sudjelovanja građana u odlučivanju i upravljanju, Ustav građanima daje pravo i na participativni model sudjelovanja. Navedenim ustavnim promjenama dopunjena je prijašnja ustavna garancija participacije građana u lokalnoj samoupravi tako da su pobrojani neki od oblika neposrednog sudjelovanja u upravljanju lokalnim poslovima poput zborova, referenduma i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom. Time se poštuje načelo supsidijarnosti kao jedno od osnovnih načela na kojima se zasniva lokalna samouprava u Hrvatskoj. Prema tom načelu odlučivanje mora biti preneseno na najniži mogući stupanj društvene organizacije, dok središnja vlast samo nadopunjuje političko odlučivanje na lokalnoj razini.

Potencijal participativnog sudjelovanja građana odnosno sudjelovanja građana u odlučivanju izravnom demokracijom gotovo je potpuno zanemaren sve do zadnjih izmjena temeljnog zakona koji regulira lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu i u kojem je raspisivanje lokalnog referenduma adekvatnije normativno uređeno. Stanje je danas bolje, ali s puno prostora za poboljšanje. Mnogobrojne mogućnosti neposredne demokracije nisu iskorištene, što zbog nedostatnih zakonskih rješenja, što zbog pasivnosti građana i civilne scene u brojnim lokalnim sredinama.

Osim Ustava, pravni temelj lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj, ali i Europi, jest Europska povelja o lokalnoj samoupravi koju su države članice Vijeća

Europe potpisale u Strasbourgu 15. listopada 1985. Hrvatska ju je ratificirala 1997. godine, ali ne u cijelosti. Preostali dio ratificiran je 2008.³ Povelja je ugrađena i u Ustav Republike Hrvatske, a detaljnije razrađena u Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Europska povelja utvrdila je da se pravo građana da sudjeluju u vođenju javnih poslova najizravnije može ostvarivati upravo na lokalnoj razini, da će se javne ovlasti obavljati tako da je poželjnije da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima, a da izabrana predstavnička tijela neće derogirati zborove građana, referendum ili koji drugi oblik neposrednog odlučivanja.

Zborovi građana, referendum, mjesna samouprava ili koji drugi oblik neposrednog odlučivanja građana instrumenti su izravne demokracije koji bi trebali vratiti povjerenje građana u lokalnu samoupravu u onim trenucima kada se izgubi povjerenje u izabrana tijela i institucije zbog deficita koje ima predstavnička demokracija. Hrvatska lokalna samouprava ima više vrsta mehanizama koji daju pravo građanima da sudjeluju u neposrednom donošenju odluka koje utječu na život njihove lokalne zajednice – od njih je referendum najznačajniji.

U radu se raspravlja o referendumu kao obliku participativne demokracije koja se provodi na lokalnoj razini, o normativnom uređenju referenduma kroz noviju povijest i referendumskoj praksi. Prije prikaza referendumske materije nužno je reći nešto i o predstavničkom modelu odlučivanja u Republici Hrvatskoj.

2. Predstavnički model odlučivanja i lokalni izborni sustav u Republici Hrvatskoj

Izbori i izborni sustavi temelj su demokratskog poretka modernih država. Izbori kao oblik političke participacije imaju posebno značenje jer omogućuju građanima da sudjeluju u političkom procesu i svojim izborom utječu na konstituiranje vlasti, vođenje politike i donošenje odluka – iako stvarno od-

³ NN – MU, 14/97, 04/08.

luke donose drugi u njihovo ime. Predstavničko tijelo kao izabrano tijelo nakon izbora zasniva svoj mandat na organizirano izraženoj volji građana kao birača i njihovu pristanku da budu predstavljeni. Izbornom odlukom izabrano političko vodstvo (predstavničko tijelo) dobiva legitimacijsku moć reprezentiranja društvene volje, mišljenja i interesa birača te odlučuje u ime cjeline (Deren-Antoljak, 1992: 217–218).

U Republici Hrvatskoj lokalna predstavnička tijela (općinsko/gradsko vijeće) i područno (regionalno) predstavničko tijelo (županijska skupština) sastavljena su od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava, na mandat od četiri godine.

Prvi višestranački demokratski izbori na lokalnoj razini održani su istodobno s parlamentarnima u travnju i svibnju 1990., i to prema odredbama Zakona o izboru i opozivu odbornika i zastupnika kojim se uređivao izbor i opoziv odbornika u tadašnje skupštine općina i gradskih zajednica općina kao predstavničkih tijela lokalne samouprave.

Prvi lokalni izbori u samostalnoj Republici Hrvatskoj održani su u veljači 1993. prema Zakonu o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne uprave i samouprave⁴ koji je uspostavio mješoviti razmjerno/većinski izborni sustav. Taj je Zakon propisivao da se polovina članova predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave bira pravilom relativne većine u jednom krugu u jednomandatnim izbornim jedinicama, dok se druga polovina birala prema razmjernom sustavu tako da je područje cijele jedinice lokalne samouprave činilo jednu izbornu jedinicu uz jedinstveni izborni prag od najmanje 5% osvojenih glasova za predloženu listu. Drugi lokalni izbori održani su 1997. prema već uspostavljenom izbornom sustavu uz promjenu omjera načina biranja članova predstavničkih tijela. Tada su se tri četvrtine članova predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave odnosno jedinice lokalne uprave i samouprave birale prema razmjernom

⁴Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne uprave i samouprave, NN 90/92, 69/95, 59/96, 63/96, 64/00.

sustavu, a samo jedna četvrtina prema većinskom sustavu. Birači su tako u svojoj lokalnoj jedinici glasali dva puta, jednom za listu, a drugi put za kandidata u izbornoj jedinici u kojoj imaju prebivalište.

Nakon Ustavnih promjena 2000./01. temeljem kojih se pravo građanima na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu garantira Ustavom te donošenja novog propisa kojim je uređena lokalna i područna (regionalna) samouprava,⁵ donosi se i novi izborni zakon. Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave⁶ u potpunosti transformira dotadašnji mješoviti izborni sustav u razmjerni.

Prema tom Zakonu članovi predstavničkih tijela biraju se proporcionalnom izbornom metodom u kojoj cijelo područje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave čini jednu izbornu jedinicu. Birači glasaju samo jednom za liste koje su kandidirane, a izborni prag za pojedinu listu iznosi najmanje 5% važećih glasova birača. Na taj način birači više nemaju mogućnost glasati za pojedinačne kandidate, već isključivo glasaju za nepromjenjive liste koje su im predstavile stranke ili birači kao predlagatelji lista. Prvi izbori prema novom modelu održani su u svibnju 2001., a prema istom modelu izbori su održani 2005., 2009., 2013. Prema tom modelu održat će se izbori i u svibnju 2017.

Jedina važnija promjena u izbornom sustavu od 2001. jest uvođenje neposrednog biranja općinskih načelnika, gradonačelnika i župana koji su do 2005. birani posredno. Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, koji je usvojen 2007. i prvi put primijenjen na lokalnim izborima 2009., predstavljen je kao rješenje u kojem se precizira izražena volje birača na izborima, jača legitimitet izvršne vlasti, doprinosi višoj razini poli-

⁵ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01 i kasnije izmjene.

⁶ Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 33/01, 10/02, 155/02, 45/03, 43/04, 40/05, 44/05, 109/07.

tičke stabilnosti predstavničkog tijela, a time i učinkovitosti izvršnog tijela. Kao prednost neposrednog izbora može se istaknuti i veća mogućnost neposrednog sudjelovanja građana u lokalnoj politici davanjem glasa i povjerenja jednoj osobi koja koncentrira veliku moć u odlučivanju. S druge strane, općinski načelnici, gradonačelnici i župani na krilima svog odvajanja od posrednog izbora i jednakog legitimiteta dobivenog od birača otvorili su problem svoje odgovornosti prema predstavničkom tijelu.

Krajem 2012. Hrvatski sabor usvojio je novi Zakon o lokalnim izborima⁷ koji je uz određena tehnička poboljšanja samo objedinio u jedan zakon dotadašnje zakone koji su odvojeno uređivali izbor lokalnog predstavničkog i izvršnog tijela.

Unatoč tome što se izlaznost birača na lokalne izbore popravila nakon uvođenja neposrednog izbora nositelja izvršne vlasti, građani sve više osjećaju da imaju malen utjecaj na izbor svojih predstavnika u predstavničko tijelo, da dominantnu ulogu imaju političke stranke koje kreiraju kandidacijske liste te se sve glasnije u načinu izbora traže promjene.⁸

Zbog zatvorenih blokiranih stranačkih lista građani ne mogu izraziti svoje preferencije prema određenom kandidatu, što je posebno izraženo u zemlji s pretežito malim jedinicama lokalne samouprave, pa bi personalizirani izbori uz primjenu otvorenih lista s kandidatima za koje birači glasaju sukladno svojim preferencijama bili primjereniji od zatvorenih stranačkih lista (šire Koprić i Vukojičić Tomić, 2013).

Sami građani, da bi više sudjelovali u odlučivanju i upravljanju lokalnim poslovima, imaju ustavne i zakonske mogućnosti koje do danas, gotovo četvrt stoljeća nakon uspostave lokalne samouprave u samostalnoj Republici Hrvatskoj, nisu korištene u dovoljnoj mjeri. Pogotovo kad je riječ je o lokalnom referendumu i mjesnoj samoupravi. Te tradicionalne for-

⁷ Zakon o lokalnim izborima, NN 144/12, 121/16.

⁸ Primjerice, na izborima za Skupštinu Grada Zagreba 1997. izlaznost je bila velikih 67,61%, dok je 2005. izlaznost bila samo 35,94%. Na prvim neposrednim izborima za gradonačelnika Grada Zagreba izlaznost birača bila je 41,69%.

me neposredne demokracije kod nas su zakonski neadekvatno regulirane, što je razlog njihove nedovoljne korištenosti i važnosti u procesu odlučivanja o lokalnim poslovima.

3. Lokalni referendum

Lokalni referendum glavni je i prevladavajući oblik neposrednog odlučivanja građana na lokalnoj razini koji se sastoji u izjašnjavanju građana o prihvaćanju ili odbijanju pojedinog prijedloga ili odluke (Koprić i Manojlović, 2013). Riječ je o referendumu koji odlučuje o lokalnim pitanjima, pitanjima iz nadležnosti predstavničkog tijela, koja ulaze u samoupravni djelokrug.

U teoriji razlikujemo obligatorni referendum, kada postoji stroga zakonska obveza da se referendum raspiše za pojedina pitanja, od fakultativnog referenduma, kada se na prijedlog ovlaštenih predlagatelja treba donijeti odluka o raspisivanju referenduma, a tijelo koje ga raspisuje ocjenjuje opravdanost njegova raspisivanja. Referendum nadalje može biti obvezujući, kada odluka donesena na referendumu obvezuje predstavničko tijelo, i savjetodavni, koji nema obvezujući karakter. Referendum se može razlikovati i po tome odlučuje li o aktu koji predstavničko tijelo nije donijelo ili odlučuje hoće li akt koji je donesen ostati na snazi. Referendum se razlikuje i po tome tko je predlagatelj odnosno na čiju se inicijativu pokreće i tko je autor prijedloga akta o kojem se odlučuje. Inicijator referenduma i autor akta mogu biti ovlašteno lokalno tijelo ili građani. Ako je riječ o građanima, radi se o referendumu građanske inicijative.

Hrvatsko zakonodavstvo danas uređuje fakultativni obvezujući i savjetodavni lokalni referendum čiji inicijator i autor akta može biti ovlašteno lokalno tijelo ili građani.

3.1. Pravno uređenje i provedba lokalnog referenduma do ustavnih i zakonskih promjena 2000./1.

U vrijeme održavanja prvih lokalnih izbora nakon uspostave sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave pitanje lokalnog referenduma bilo je uređeno Zakonom o lokalnoj

samoupravi i upravi i Zakonom o referendumu i drugim oblicima osobnog izjašnjanja.

Lokalni referendum prema odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi može se raspisati samo radi odlučivanja o pitanjima koja spadaju u samoupravni djelokrug. Referendum raspisuje općinsko vijeće odnosno gradsko vijeće, i to na prijedlog jedne trećine članova vijeća, na prijedlog općinskog odnosno gradskog poglavarstva ili jedne petine mjesnih odbora na području općine odnosno grada. Referendum na temelju građanske inicijative u to vrijeme nije bio moguć, a Zakon nije predviđao ni mogućnost raspisivanja referenduma od županije, tada jedinice lokalne uprave i samouprave. Odluka donesena na referendumu obvezatna je za predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave.⁹

Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog izjašnjanja iz vremena socijalizma koji je ostao važeći i nakon demokratskih promjena i osamostaljenja primjenjivao se u dijelu koji nije pokrивao Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi. Referendum se mogao raspisati između ostalog za društveno-političku zajednicu, što su u to vrijeme bile dotadašnje općine i mjesne zajednice. Odluka na referendumu je donesena ako se za nju izjasnila većina građana (50% +1) u općini, gradskoj zajednici općina, zajednici općina koja ima biračko pravo. Ovaj Zakon također nije propisivao mogućnost raspisivanja referenduma temeljem građanske inicijative (osim za mjesnu zajednicu).¹⁰

Republika Hrvatska tek 1996. donosi svoj zakon koji uređuje referendumsku materiju. Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave¹¹ u dijelu koji se odnosi na lokalni referendum ne odstupa od zakona kojim se uređuje sustav lokalne

⁹ V. čl. 17. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi.

¹⁰ Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog izjašnjanja, NN 15/79, 13/87.

¹¹ Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09, 100/16.

uprave i samouprave. Taj Zakon uređuje i da predstavničko tijelo jedinice lokalne uprave i samouprave može, pod uvjetima propisanim Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi i statutom, raspisati referendum o pitanju iz svojega samoupravnog djelokruga o kojem predstavničko tijelo ima pravo donositi odluke.

Zakon uređuje način odlučivanja na lokalnom referendumu tako da propisuje potrebnu većinu za donošenje odluke (većina birača koji su glasovali), uz uvjet da je referendumu pristupila većina ukupnog broja birača upisanih u popis birača jedinice lokalne samouprave odnosno jedinice lokalne uprave i samouprave u kojoj je referendum raspisan.

Zakonom su propisana tijela za provedbu referenduma (povjerenstvo i odbori), način utvrđivanja rezultata (isti kao i za državni referendum), objava odluke donesene na referendumu (u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave odnosno jedinice lokalne uprave i samouprave i drugim sredstvima javnog priopćavanja), troškovi za provedbu referenduma (osigurava jedinica lokalne samouprave odnosno jedinica lokalne uprave i samouprave) te pravna zaštita.

Zakon je propisao i zaštitu odluke donesene na referendumu pa tako tijelo lokalne samouprave, odnosno tijelo lokalne uprave i samouprave prije proteka roka od godine dana od dana održavanja referenduma nema pravo donijeti pravni akt ili odluku koja je sadržajno suprotna odluci donesenoj na referendumu. O istom pitanju odnosno pitanjima ne može se ponovo raspisati referendum prije proteka roka od šest mjeseci od dana održanog referenduma.

Na kraju, Zakonom je vrlo restriktivno uređen institut savjetodavnog referenduma. Raspisati ga može samo Vlada Republike Hrvatske, i to u slučaju prethodnog pribavljanja mišljenja stanovnika tog područja o područnom ustrojstvu jedinica lokalne samouprave odnosno jedinica lokalne uprave i samouprave. Savjetodavni referendum koji bi raspisala sama jedinica lokalne samouprave nije predviđen niti jednim zakonom.

Takvo zakonsko uređenje bez promjena važno je sve do 2001. i u tom je razdoblju institut lokalnog referendum slabo korišten. Prema prikupljenim podacima, s obzirom na to da se ne vodi službena evidencija, do 2001. održana su dva lokalna referenduma i deset (državnih) savjetodavnih referenduma, dok je jedan lokalni referendum raspisan, ali nije održan.

Prvi pokušaj raspisivanja i održavanja lokalnog referenduma u Republici Hrvatskoj dogodio se u Istarskoj županiji. Istarska je županija radi zaštite prirodnog okoliša i potrebe sudjelovanja građana u stvaranju propisa od općeg interesa na sjednici Skupštine donijela Odluku o raspisivanju referenduma o zaštiti prirodnog okoliša s pitanjem »Da li ste za nastavak izgradnje TE Plomin 2 na ugljen?« Kao termin održavanja određen je 7. travnja 1996. Poslije je datum održavanja referenduma pomaknut na 21. travnja 1996. Na kraju referendum se nije održao zato što je Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja Republike Hrvatske svojim rješenjem obustavilo od izvršenja odluku o raspisivanju referenduma. U rješenju je u bitnom istaknuto da je riječ o objektu od značaja za državu za koji Županija ne može raspisati lokalni referendum. Skupština Istarske županije, nezadovoljna obustavom svoje odluke, donosi Deklaraciju o zadržavanju svog prava na provođenje referenduma.¹² Sama deklaracija imala je deklarativni karakter bez pravnih učinaka. Stav Istarske županije bio je da se protivi nastavku gradnje Termoelektrane Plomin II na ugljen, a da prethodno građanima Županije nije omogućeno da referendumom odluče jesu li za nastavak izgradnje Termoelektrane Plomin II na ugljen.

Prvi održani referendum na lokalnoj razini u Republici Hrvatskoj bili su (državni) savjetodavni referendumi koje je raspisala Vlada RH odmah nakon donošenja Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave. Vlada je raspisala čak deset savjetodavnih referenduma pomoću kojih je namjerava-

¹² Deklaracija o zadržavanju prava na provođenje referendum, Službene novine Istarske županije 5/96.

la saznati mišljenje građana o izmjenama teritorijalne podjele države – jesu li građani nekoliko gradova i općina za to da se njihove jedinice odvoje ili pripoje susjednim županijama. Za Grad Zagreb i Zagrebačku županiju izlaznost je bila poražavajuća, za razliku od ostalih referenduma, gdje je, osim Novske, izlaznost bila zadovoljavajuća uzimajući u obzir savjetodavni karakter izjašnjavanja građana. Građani koji su izašli na glasanje, osim u Zagrebačkoj županiji i općinama Pagu i Novalji, u velikoj su većini znali koju od ponuđenih opcija na referendumu žele.¹³ To se i vidi iz tabličnog prikaza (tablica 1).

Tablica 1. Izlaznost i rezultati lokalnih referenduma

Područje održavanja referenduma	Izlaznost (%)	Udio glasova u korist većine (%)
Općine Pag i Novalja	47,19	54,13
Zagrebačka županija	18,90	50,55
Grad Novska	30,01	67,11
Grad Ivanić Grad	48,71	95,50
Općina Kloštar Ivanić	54,48	94,11
Općina Križ	58,06	91,88
Grad Našice	62,03	98,11
Općina Đurđenovac	63,18	97,74
Općina Feričanci	64,17	97,00
Općina Podgorač	65,75	96,81

Raspisani i održani savjetodavni referendumi 1996. godine nisu lokalni referendumi. Nije ih raspisala jedinica lokalne samouprave (niti jedinica lokalne uprave i samouprave) i nije se radilo o pitanju koje je u nadležnosti jedinice lokalne samouprave i lokalne uprave i samouprave pa se stoga ne mogu definirati kao lokalni referendumi. Ipak, njihovo značenje je u tome što se održavaju na lokalnoj razini.

¹³ V. više http://www.izbori.hr/arhiva/pdf/1996/1996_Rezultati_Referendum.pdf.

Od raspisanih i održanih lokalnih referenduma evidentiran je referendum u Gradu Kaštelima. Gradsko vijeće Grada Kaštela na 15. sjednici održanoj 15. veljače 1999. donijelo je odluku o raspisivanju referenduma za područje grada Kaštela. Na referendumu su se građani izjašnjavali o mjestu i budućnosti bazne kemijske industrije – proizvodnje PVC praha na području grada Kaštela, shodno nacrtu tada predloženog Generalnog urbanističkog plana grada Kaštela. Konkretno pitanje je glasilo: »Jeste li za budućnost Kaštela bez bazične kemijske industrije – proizvodnje PVC-a?«¹⁴

Referendum je održan 14. 3. 1999. i izlaznost je, unatoč važnoj tematici za lokalnu zajednicu, bila niska. Izašlo je samo 31% birača, stoga se smatrao neuspjelim. Da na području grada Kaštela ne bude proizvodnje PVC praha izjasnilo se 89% izašlih građana. Sam referendum, iako je raspisan i održan, upitne je valjanosti odnosno upitno je da li je bio u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi s obzirom na postavljeno pitanje i samoupravni djelokrug.

Osim Grada Kaštela, na području Općine Viškovo održan je referendum koji također nije uspio. Općinsko vijeće Općine Viškovo, na sjednici održanoj 18. travnja 2000. raspisalo je referendum s pitanjem »Jeste li ZA ili PROTIV lokacije zone (deponija) za skladištenje, obrađivanje i odlaganje županijskog otpada na području općine Viškovo?«.¹⁵ Referendum je raspisan zato što je Općinsko vijeće smatralo da je potrebno prije izbora konačne lokacije deponija iskoristiti referendum koji je Ustavom i zakonom predviđen kao instrument sudjelovanja stanovnika u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave. Referendum nije uspio zbog premalog broja izašlih birača.

Ovo prvo razdoblje lokalnih referenduma obilježava loša normativna uređenost referendumske materije, rijetko korištenje tim institutom, neuspjeh održanih referenduma zbog slabe izlaznosti birača, nemogućnost građanske inicijative koja bi

¹⁴ Odluka o raspisivanju referenduma, Službeni glasnik Grada Kaštela 1/99.

¹⁵ Odluka o raspisivanju referenduma, Službene novine Primorsko-goranske županije 8/00.

dovela do raspisivanja referenduma, nepostojanje mogućnosti raspisivanja lokalnog savjetodavnog referenduma i raspisivanja prvog i do sada jedinog državnog savjetodavnog referenduma od strane Vlade RH.

3.2. *Pravno uređenje i provedba lokalnog referenduma od 2000./1. do 2013.*

Republika Hrvatska nakon ustavnih promjena u studenom 2000. godine prihvaća ustavnu koncepciju referenduma kao sredstva građana. Hrvatski sabor će raspisati referendum o prijedlogu za promjenu Ustava, o prijedlogu zakona, o drugom pitanju iz svog djelokruga ili o nekom pitanju važnom za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike Hrvatske ako to zatraži 10% ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj.¹⁶ Nakon uvođenja građanske inicijative u Ustav radi raspisivanja državnog referenduma, zakonskim promjenama to se uvodi i za lokalni referendum.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, koji je donio Hrvatski sabor na sjednici 6. travnja 2001. u odnosu prema prije važećem zakonu kojim se uređivala lokalna samouprava proširio je inicijatore raspisivanja referenduma i povećao brojčani prag mjesnih odbora potrebnih za pokretanje postupka raspisivanja referenduma. Zakon tako propisuje da referendum, na temelju odredaba zakona i statuta, raspisuje predstavničko tijelo na prijedlog jedne trećine njegovih članova, na prijedlog poglavarstva, a u općini i gradu i na prijedlog polovine mjesnih odbora na području općine odnosno grada i na prijedlog 20% birača upisanih u birački popis općine ili grada. Novi zakon je predvidio i mogućnost da referendum raspiše jedinica područne (regionalne) samouprave.

Na odluku koja se donese referendumom primjenjuju se odredbe nadzora nad zakonitošću općih akata predstavničkog tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave u njihovu samoupravnom djelokrugu koje

¹⁶Čl. 87. Ustava Republike Hrvatske.

obavlja tijelo središnje državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Svaka odluka donesena na referendumu ima status općeg akta koji je donijelo predstavničko tijelo.

Ubrzo se donosi i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave¹⁷ kojim se navedeni Zakon dopunjuje odredbama potrebnim da građanska inicijativa zaživi te odredbom da predstavničko tijelo može pod uvjetima propisanim Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i statutom, raspisati referendum o pitanju iz svojega samoupravnog djelokruga o kojem predstavničko tijelo ima pravo donositi odluke.

Ono što nije propisano odnosno što je propušteno urediti za lokalni referendum jesu zakonske odredbe koje se odnose na način i rok izjašnjavanja birača o potrebi raspisivanja lokalnog referenduma. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi također ne propisuje način i rok prikupljanja potpisa. U nedostatku izričitih zakonskih odredbi veznih uz način i rok izjašnjavanja birača o potrebi raspisivanja lokalnog referenduma, Ministarstvo uprave zauzelo je stav u svojim mišljenjima da se na tu materiju shodno primjenjuju odredbe Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave. To samo pokazuje koliko je vidljiva nekonzistentnost hrvatskog pravnog okvira kad je riječ o referendumima na različitim razinama.¹⁸

Usporedno s usvajanjem modela neposredno izabranog općinskog načelnika, gradonačelnika i župana izmjenama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi¹⁹ propisuje se mogućnost da se općinski načelnik, gradonačelnik odnosno

¹⁷ Izmjene i dopune Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave, NN 92/01.

¹⁸ Opširnije Pereša i Zelić, 2012.

¹⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 109/07.

župan i njihov zamjenik mogu razriješiti, ali samo referendumom s obzirom na svoj legitimitet. Predstavničko tijelo može raspisati referendum o razrješenju općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana i njihova zamjenika u slučajevima koje Zakon izričito navodi: kada krše ili ne izvršavaju odluke predstavničkog tijela i kada svojim radom prouzroče jedinici lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave znatnu materijalnu štetu. Zakonom je izričito propisano da se na referendum o razrješenju shodno primjenjuju odredbe Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave. Prijedlog za raspisivanje referenduma o razrješenju općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana i njihova zamjenika može podnijeti najmanje jedna trećina članova predstavničkog tijela koje treba donijeti odluku o prijedlogu. Odluka o raspisivanju referenduma o razrješenju općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana i njihova zamjenika donosi se većinom glasova svih članova predstavničkog tijela (čl. 8.).

Ni za ovaj period nema službenih podataka o referendumima koji su raspisani, održani, uspjeli ili propali. Pouzdani su samo podaci o referendumima koji su raspisani, ali ih je država u postupku nadzora odluka o raspisivanju referenduma obustavila.

Tako je primjerice Općinsko vijeće Općine Fažana raspisalo 2004. referendum na kojem su birači trebali odlučivati o lokaciji trase plinovoda i plinskog terminala koji su Prostornim planom Istarske županije planirani na području Općine Fažana. Gradsko vijeće Grada Oroslavja raspisalo je 2004. referendum radi izjašnjavanja građana o namjeri MUP-a za organizaciju prihvatilišta za tražitelje azila u Slatini u prostoru bivše vojarnje, dok je Županijska skupština Varaždinske županije raspisala referendum za područje Varaždinske županije radi izjašnjavanja građana o određenju Državnog zavoda za statistiku prema kojem je Varaždinska županija svrstana u prostornu jedinicu Sjeverozapadne Hrvatske za statistiku 2. razine zajedno s Gradom Zagrebom.

U sva tri slučaja provedeni su postupci nadzora koji su rezultirali prvo obustavom odluke o raspisivanju referenduma, a onda i ukidanjem te odluke od Ustavnog suda. Tako je Ured državne uprave u Istarskoj županiji svojom odlukom od 20. kolovoza 2004. obustavio od primjene odluku o raspisivanju referenduma za područje Općine Fažana.

Središnji državni ured za upravu 27. kolovoza 2004., temeljem odredaba Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, ocijenio je osnovanom odluku Ureda državne uprave o obustavi te predložio Vladi Republike Hrvatske podnošenje zahtjeva za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom obustavljene odluke.

Vlada Republike Hrvatske podnijela je zahtjev Ustavnom sudu smatrajući da osporena odluka nije donesena u suglasnosti sa Zakonom o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave, Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakonom o prostornom uređenju.

Ured državne uprave u Istarskoj županiji, Središnji državni ured za upravu i Vlada Republike Hrvatske kao razlog obustave i podnošenja zahtjeva Ustavnom sudu naveli su da iz zakonskih odredaba proizlazi kako lokalni referendum može biti raspisan samo o pitanjima iz samoupravnog djelokruga o kojima predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave (općine i grada) ima pravo donositi odluke. U konkretnom slučaju osporenom odlukom o raspisivanju referenduma odlučuje se o lokaciji trase plinovoda i plinskog terminala, što prema Vladi RH nije referendum o pitanju iz samoupravnog djelokruga predstavničkog tijela Općine Fažana. Takav stav prihvatio je i Ustavni sud koji je na sjednici održanoj 2. veljače 2005. donio odluku kojom se ukida odluka o raspisivanju referenduma za područje Općine Fažana.²⁰

Isti postupak proveden je i za druga dva slučaja. Tako je za Oroslavje Ustavni sud zaključio da u konkretnom slučaju nije riječ o upravljanju lokalnim poslovima, već o osnivanju

²⁰ Odluka Ustavnog suda U-II – 3205 / 2004 od 2. veljače 2005., NN 22/05.

Prihvatališta za tražitelje azila, što je prema Zakona o azilu, u djelokrugu Ministarstva unutarnjih poslova.²¹ Za Varaždinsku županiju Ustavni sud je utvrdio da Županija može raspisati referendum samo o pitanjima iz svog područnog (regionalnog) djelokruga (tzv. samoupravni rezervat), a to nije pitanje određivanja statističkih prostornih jedinica.²²

U navedenom razdoblju do 2013. raspisani su referendumi koji su se održali, ali država nema točne evidencije o njihovu broju, već samo posredna saznanja nakon medijskih upita ili direktnog obraćanja jedinica koje žele održati referendum s pitanjima o načinu njegova raspisivanja i održavanja.

Tako je 2010. raspisan i održan referendum na području Grada Ivanić Grada na kojemu su se građani izjašnjavali za ili protiv lokacije za smještaj Županijskog centra za gospodarenje otpadom Zagrebačke županije. Referendum nije uspio zbog nedovoljnog odaziva (42,46%), ali to nije spriječilo Gradsko vijeće da rezultate referenduma iskoristi za izražavanje svog političkog stava. Gradsko vijeće donijelo je zaključak da je zbog toga što se 96,79% izašlih birača izjasnilo protiv lociranja Županijskog centra za gospodarenje otpadom u Tarnom stav Gradskog vijeća da se protivi prijedlogu izmjena i dopuna Prostornog plana Zagrebačke županije. Osim toga, iako je referendum u Ivanić Gradu održan, pitanje je bi li se mogao održati da je na vrijeme odrađen postupak nadzora kao što je to odrađeno i za prethodno tri navedena referenduma jer se pitanje odnosilo na izmjene Prostornog plana Zagrebačke županije, što nije u nadležnosti gradskog vijeća.²³

Drugi referendum koji je raspisan i održan, a za koji su podaci dostupni, održao se 2009. na području Općine Štrigova. Na referendumu se odlučivalo o sufinanciranju izgradnje mrtvačnice na području Općine. Odazvalo se 52,98% birača

²¹ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-II-1917/2004 od 9. veljače 2005., NN 26/05.

²² Odluka Ustavnog suda U-II – 2153 / 2007 od 16. siječnja 2008., NN 14/08.

²³ Zaključak o poduzimanju daljnjih aktivnosti po provedenom lokalnom referendumu, Službeni glasnik Grada Ivanić-Grada 6/10.

upisanih u popis birača Općine, što je značilo da je referendum uspio, a većina ih je zaokružila ZA (oko 68%).²⁴

U ovom razdoblju zabilježen je i pokušaj raspisivanja referenduma na temelju prijedloga 20% birača odnosno na temelju građanske inicijative, i to na području Grada Hvara. Zahtjev za raspisivanje referenduma potpisalo je ukupno 1.100 građana – birača upisanih u birački popis Grada Hvara, što je oko 26%. Gradskom vijeću Grada Hvara podnesen je 2. ožujka 2009. zahtjev za raspisivanje referenduma s prikupljenim potpisima i pitanjem: »Da li odustati od zahtjeva za 25% + 1 dionicu trgovačkog društva Sunčani Hvar d.d. Hvar u zamjenu za vlasništvo trgovačkog društva Sirena d.d.«.²⁵

Sukladno zakonu Gradsko vijeće na svojoj je sjednici odlučivalo o zahtjevu građana i na njoj nije donijelo odluku o raspisivanju referenduma zbog nepostizanja potrebne većine prilikom glasanja u Vijeću te je taj pokušaj raspisivanja referenduma propao.

Nova zakonska mogućnost da se neposredno izabrani čelnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave razriješe referendumom kao sredstvom demokratskog načina smjene općinskog načelnika, gradonačelnika i župana od građana koji su ga i birali pokušana je odnosno primijenjena raspisivanjem referenduma u razdoblju do 2013. dva puta.

Unatoč propisivanju takve mogućnosti, opće uvjerenje bilo je da je mogućnost opoziva mala zbog propisane potrebne izlaznosti (50% svih birača) koja se traži da bi referendum uopće bio valjan. U praksi se takvo uvjerenje pokazala točnim. Raspisana dva referenduma za razrješenje u Općini Pučišće i Općini Pribislavec nisu bila valjana zbog male izlaznosti.

U Općini Pribislavec početkom 2011. održan je prvi referendum o razrješenju općinskog načelnika, čime je prvi put primijenjen taj novi insitut. Na referendum je izašlo samo

²⁴ Izvor: <https://medijmurje.hr/aktualno/gradovi-i-opcine/strigova-za-izgradnju-mrtvacnice-6886-posto-gradana-820/>.

²⁵ Odluka o obustavi od primjene Zaključka o prihvaćanju Sporazuma, Službeni Glasnik Grada Hvara 2/09.

11,06% birača upisanih u biračke popise što je značilo da referendum nije upio. Iako su inicijatori referenduma isticali da se u ovom slučaju izravno primjenjuje Ustav Republike Hrvatske i da se na referendumu odlučuje većinom birača koji su pristupili referendumu, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi jasno propisuje da o razrješenju općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihova zamjenika predstavničko tijelo može raspisati referendum u slučajevima propisanim zakonom, a na referendum o razrješenju primjenjuju se odredbe Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave. Odredbama tog Zakona propisano je da se na lokalnom referendumu odlučuje »većinom birača koji su glasovali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina ukupnog broja birača upisanih u popis birača«.²⁶

U Općini Pučišće referendum je 2012. raspisan temeljem zahtjeva birača koji je svojim potpisima podržalo više od 20% birača upisanih u popis birača Općine Pučišća. Temeljem takvog zahtjeva Općinsko vijeće raspisalo je referendum. Takva odluka nije bila skladu sa Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji nije propisivao birače kao predlagatelje referenduma za razrješenje općinskog načelnika, gradonačelnika i župana. U Zakonu je kao predlagatelj donošenja odluke o raspisivanju referenduma o razrješenju općinskog načelnika isključivo navedena najmanje jedna trećina vijećnika. Općinsko vijeće je ignoriralo zakonske odredbe i donijelo odluku o raspisivanju referenduma o razrješenju načelnika i zamjenika načelnika Općine Pučišća.²⁷

Odluka općinskog vijeća o raspisivanju referenduma temelji se isključivo na Zakonu o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne

²⁶ Izvor: <http://www.vecernji.hr/hrvatska/na-prvi-referendum-u-hrvatskoj-izasllo-svega-11-posto-gradjana-257954>.

²⁷ Zaključak o pravovaljanosti zahtjeva birača za raspisivanje referenduma i odluka o o raspisivanju referenduma o pitanju razrješenja načelnika i zamjenika načelnika Općine Pučišća, Službeni glasnik Općine Pučišća 1/12.

samouprave koji predviđa raspisivanje referendumu temeljem građanske inicijative. Tako je referendum u Pučišćima prvi referendum koji je raspisan i održan temeljem građanske inicijative, što zapravo nije bilo u potpunosti u skladu sa zakonom. Odluka općinskog vijeća o raspisivanju referendumu morala je biti u postupku nadzora općih akata sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi obustavljena. Na sam referendum izašlo je 31,57% birača, što nije bilo dovoljno da bi se načelnik razriješio. Pitanje je što bi bilo da je referendum uspio i da se većina izašlih izjasnila za razrješenje načelnika i njegova zamjenika. Ovako neuspjeli referendum nije imao pravnih posljedica.

U drugom razdoblju razvoja lokalnog referendumu u Republici Hrvatskoj događaju se značajne zakonodavne promjene, a samim time i promjene u provedbi i praksi. Najznačajnija je novina je što je omogućena građanska inicijativa koja može rezultirati referendumom te uvođenje instituta razrješenja općinskog načelnika, gradonačelnika i župana. I dalje nema mogućnosti da jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave sama donese odluku o raspisivanju lokalnog savjetodavnog referendumu.

Osim toga, praksa je pokazala da jedinice lokalne samouprave žele na referendumu odlučivati o stvarima koje nisu njihov samoupravni djelokrug. Stoga imamo primjere provedbe postupka nadzora donesenih odluka o raspisivanju referendumu, njihovih obustava i na kraju ukidanja od Ustavnog suda. U ovom razdoblju javlja se i prvi primjer referendumu koji je održan, a nije uspio, kao i prvi uspjeti referendum. Velik korak naprijed mogućnost je raspisivanja lokalnog referendumu temeljem prijedloga građanske inicijative, što se ipak u praksi nije pokazalo kao jako demokratsko oružje u rukama građana.

Osim lokalnim referendumom, građani su se mogli izjašnjavati o raznim pitanjima primjenom drugih zakona, a vrlo često ta su se izjašnjavanja podvodila pod referendum.

O referendumu nije riječ u slučajevima kad se radi o izjašnjavanju građana primjenom važećeg Zakona o područ-

jima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj²⁸ i prethodnih Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj. Navedeni zakoni sadržavaju odredbu kojom propisuju da su predlagatelji svake područne promjene dužni pribaviti mišljenje građana s područja na koje se odnosi promjena. Slično traži i Europska povelja o lokalnoj samoupravi da se zahtijeva mišljenje lokalne zajednice. U članku 5. Europske povelje o lokalnoj samoupravi propisuje se: »Pri svakoj promjeni lokalnog područja prethodno će se tražiti mišljenje dotične lokalne jedinice, ako je moguće referendumom tamo gdje to zakon dopušta.« Postupak pribavljanja mišljenja nije propisan, ali on mora biti organiziran na vjerodostojan i lako provjerljiv način kako bi se nedvojbeno izrazila volja građana.²⁹

3.3. Pravno uređenje i provedba lokalnog referenduma od 2013.

Izmjene i dopune Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koje su stupile na snagu krajem 2012.³⁰ sadržavale su i izmjene koje se odnose na lokalni referendum kako bi se unaprijedila njegova primjena u praksi i zaštitila građanska inicijativa. Razdvojen je način postupanja i donošenja odluke o raspisivanju referenduma kada je riječ o građanskoj inicijativi od prijedloga ostalih ovlaštenih predlagatelja.

Tako su Zakonom jasno propisani svi ovlašteni predlagači koji na temelju odredaba zakona i statuta mogu predložiti raspisivanje referenduma. Raspisivanje može predložiti najmanje jedna trećina članova predstavničkog tijela, općinski načelnik, gradonačelnik ili župan, 20% ukupnog broja birača u jedinici za koju se traži raspisivanje referenduma, a u općini, gradu i

²⁸ Zakon 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, 110/15.

²⁹ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-3226/2006 od 9. srpnja 2008., NN 95/08.

³⁰ Čl. 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 144/12.

Gradu Zagrebu i većina vijeća mjesnih odbora odnosno gradskih četvrti ili gradskih kotareva na području općine, grada odnosno Grada Zagreba.

Ako je raspisivanje referenduma predložila najmanje jedna trećina članova predstavničkog tijela, općinski načelnik, gradonačelnik ili župan, većina vijeća mjesnih odbora odnosno gradskih četvrti ili gradskih kotareva na području općine, grada odnosno Grada Zagreba, predstavničko tijelo dužno je izjasniti se o podnesenom prijedlogu te ako prijedlog prihvati, donijeti odluku o raspisivanju referenduma u roku od 30 dana od zaprimanja prijedloga. Odluka o raspisivanju referenduma donosi se većinom glasova svih članova predstavničkog tijela. Iako zakonske odredbe prvo navode prihvaćanje prijedloga pa donošenje odluke o raspisivanju referenduma, što implicira donošenje dviju odluka na sjednici predstavničkog tijela, iz cijele odredbe proizlazi da se donosi samo jedna odluka, i to ona kojom se raspisuje referendum, što znači prihvaćanje prijedloga. Zakon izričito propisuje da se odluka o raspisivanju referenduma donosi većinom glasova svih članova predstavničkog tijela, što jasno upućuje na samo jednu odluku. U suprotnom, odluka o prihvaćanju prijedloga koja obvezuje predstavničko tijelo da raspiše izbore mogla bi se donijeti s manjom većinom članova predstavničkog tijela, za razliku od odluke o raspisivanju koja traži većinu svih članova predstavničkog tijela.

Ako je raspisivanje referenduma predložilo 20% ukupnog broja birača u jedinici, predstavničko tijelo dostavit će zaprimljeni prijedlog središnjem tijelu državne uprave nadležnom za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu u roku od osam dana od zaprimanja prijedloga. Središnje tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu utvrdit će u roku od 60 dana od dostave ispravnost podnesenog prijedloga, odnosno je li prijedlog podnesen od potrebnog broja birača u jedinici i je li referendumsko pitanje sukladno odredbama zakona te o utvrđenom obavijestiti predstavničko tijelo. Ako središnje tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu utvrdi da je prijedlog

ispravan, predstavničko tijelo raspisat će referendum u roku od 30 dana od zaprimanja odluke. Ispravnost podnesenog prijedloga birača preduvjet je na temelju kojeg će predstavničko tijelo raspisati referendum, odnosno omogućiti građanima ostvarivanje njihovog zajamčenog prava na neposredno izjašnjavanje odnosno osobno sudjelovanje u obavljanju poslova lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Na taj način jasno je propisano da je predstavničko tijelo dužno donijeti odluku o raspisivanju referendumu kada to predloži 20% ukupnog broja birača u jedinici, čime su otklonjene sve nejasnoće oko obvezatnosti predstavničkog tijela da raspiše referendum, s ciljem ostvarivanja prava građana na građansku inicijativu i neposredno odlučivanje putem referendumu. Predstavničko tijelo ne odlučuje o prijedlogu birača, već samo raspisuje referendum. Ako referendum pokrenut od birača ne bi bio raspisan u Zakonom predviđenom roku od 30 dana, na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu Vlada Republike Hrvatske raspustit će predstavničko tijelo jedinice. Raspuštanje predstavničkog tijela ozbiljna je sankcija i jaka garancija da će se volja građana poštovati.

Kada središnje tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu utvrdi da ne postoje uvjeti za raspisivanje referendumu odnosno da podneseni prijedlog nije ispravan, Zakon predviđa sudsku zaštitu biračima. Tako je propisano da protiv odluke središnjeg tijela državne uprave kojom je utvrđeno da prijedlog nije ispravan nije dopuštena žalba, već se može pokrenuti upravni spor pred Visokom upravnim sudom Republike Hrvatske. Na taj je način osigurana pravna zaštita biračima koji su podnijeli prijedlog za raspisivanje referendumu. Zakon ne predviđa pravnu zaštitu protiv odluke Ministarstva uprave kojom je utvrđeno da je prijedlog birača za raspisivanje referendumu ispravan upravo zato što su birači jedina legitimirana strana u slučaju kada njih najmanje 20% predloži raspisivanje referendumu.

Pitanje ostvarivanja prava građana na osobno sudjelovanje u obavljanju lokalne i područne (regionalne) samouprave nije

upravna stvar niti je utvrđivanje ispravnosti prijedloga birača za raspisivanje lokalnog referenduma, odnosno utvrđivanje je li prijedlog podnesen od potrebnog broja birača u jedinici i je li referendumsko pitanje sukladno odredbama zakona, za koji je propisana nadležnost središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, rješavanje u upravnom postupku. Iz tih razloga ne postoji mogućnost pokretanja upravnog spora protiv odluke Ministarstva uprave kojom je utvrđeno da je prijedlog za raspisivanje referenduma ispravan ili da nije ispravan.

Odluke donesene na referendumu podložne su nadzoru, i to nadzoru zakonitosti općih akata propisanim odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Nadzor zakonitosti posebno je bitan za odluke o raspisivanju referenduma kada nema birača kao predlagača. Nadzor nad zakonitosti općih akata koje u samoupravnom djelokrugu donose predstavnička tijela općina, gradova i županija obavljaju uredi državne uprave u županijama i nadležna središnja tijela državne uprave, svako u svojem djelokrugu, sukladno posebnom zakonu. Kada središnje tijelo državne uprave neposredno obustavi od primjene opći akt odnosno kad odluku predstojnika o obustavi od primjene općeg akta ocijeni osnovanom, podnijet će Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta. Prema tome, o ocjeni zakonitosti odluke donesene na referendumu u konačnici može odlučivati Visoki upravni sud Republike Hrvatske.

Što se tiče odluke o raspisivanju referenduma, nadzor nad zakonitosti provodi se kao i kod odluke donesene na samom referendumu, samo što zbog referendumskih rokova (referendum se mora održati između 20 i 40 dana od dana raspisivanja referenduma) i kasnog saznanja nadležnog ureda državne uprave da je referendum raspisan (jedinice samouprave ne dostavljaju odluku o raspisivanju referenduma na nadzor zakonitosti odmah nakon donošenja), nadzor bude nemoguć ili otežan.

Jedna od značajnijih promjena uvedenih novim zakonskim promjenama jest da se napokon uvodi lokalni savjetodavni referendum koji do tada nije bilo moguće raspisati. Predstavnič-

ko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave može raspisati savjetodavni referendum o pitanjima iz svog djelokruga, čime se utvrđuje još jedan oblik neposrednog izjašnjavanja građana o pitanjima iz djelokruga predstavničkog tijela.

Istim izmjenama Zakona uređuje se referendum za opoziv općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana i njihovih zamjenika. Slijedom te terminološke izmjene nemamo više referendum o razrješenju, već referendum o opozivu. Ministarstvo uprave ovlašteno je utvrđivati ispravnost podnesenog prijedloga birača za opoziv općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana i njihovih zamjenika, ali samo u dijelu utvrđivanja je li prijedlog podnesen od potrebnog broja birača u jedinici.

Osim toga, izmjenama Zakona izričito je navedeno da se na sam postupak provođenja referenduma odgovarajuće primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje provedba referenduma. Tako je tim zakonom propisan i postupak izjašnjavanja birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma (državnog), a iste odredbe analogno se primjenjuju i na postupak izjašnjavanja birača o potrebi da se zatraži raspisivanje lokalnog referenduma. Bitna promjena u odnosu prema referendumu o razrješenju jest to što se za odluku o opozivu općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana i njihova zamjenika koji su izabrani zajedno s njima ne traži 50% plus jedan glas. Odluka je prema novom rješenju donesena ako se na referendumu za opoziv izjasnila većina birača koji su glasovali, uz uvjet da ta većina iznosi najmanje 1/3 ukupnog broja birača upisanih u popis birača u jedinici.

Razdoblje provedbe lokalnog referenduma od 2013. karakteriziraju bolja normativna uređenost lokalnog referenduma, razlikovanje između referendumske inicijative građana i ostalih predlagatelja raspisivanja referenduma, uvođenje sankcije u slučaju neraspisivanja referenduma pokrenutog temeljem građanske inicijative, kontrola građanske inicijative od strane države, i to prije raspisivanja referenduma, uvođenje savjetodavnog lokalnog referenduma i referenduma za opoziv.

Kako središnje tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu obavlja prethodnu kontrolu ispravnosti prijedloga birača za raspisivanje referenduma, nakon zakonskih izmjena koje su to uredile sve se građanske inicijative prijavljuju državi odnosno ministarstvu koje prvi put o njima ima evidenciju.

Do sada (veljača 2017.) bilo je ukupno pet podnesenih prijedloga birača za raspisivanje referenduma koji su imali različitu sudbinu i unatoč malom broju primjera pokazali u kojem će se smjeru razvijati referendumska praksa.

- (1) *Grad Dubrovnik* (2013.) – referendum je održan, ali nije uspio

Najpoznatija građanska inicijativa za raspisivanje lokalnog referenduma pokrenuta je 2013. u Gradu Dubrovniku. Organizacijski odbor za izjašnjavanje birača u zakonskom je roku prikupio 9.805 potpisa koji su, zajedno s pitanjem koje se odnosilo na urbanistički plan kojim se uređuje plato brda Srđ, dostavljeni Gradskom vijeću koje je to dostavilo Ministarstvu uprave na ocjenu ispravnosti. Ministarstvo uprave u postupku je utvrdilo da je 22,5% birača potpisalo inicijativu, čime je zadovoljen zakonski uvjet od najmanje 20% potpisa, dok je o samom sadržaju pitanja koje se odnosilo na materiju uređenu Zakonom o prostornom uređenju i gradnji zatraženo očitovanje Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja. Ministarstvo se očitovalo da sadržaj pitanja nije protivan Zakonu i da je riječ o materiji koja je u samoupravnom djelokrugu. Tako je Ministarstvo uprave 27. ožujka 2013. donijelo svoju prvu odluku kojom je utvrdilo ispravnost prijedloga za raspisivanje referenduma.³¹ Gradsko vijeće u zakonskom roku donijelo je odluku o raspisivanju referenduma koji je održan 28. travnja 2013. Na referendum se odazvalo 31,51% birača, što je značilo da

³¹ Izvor: <https://uprava.gov.hr/UserDocsImages/novosti/2013/270313-Pripo%C4%87enje-odluka%20o%20referendumskom%20pitanju.pdf>.

referendum nije uspio. Od ukupno upisanih 38.007 tisuća glasalo je 11.977. Za projekt je glasalo 1.846 birača, dok je protiv bio 10.051 birač.³²

- (2) *Grad Zaprješić* (2013.) – referendumsko pitanje ocijenjeno je neispravnim

Za referendumsko pitanje »Jeste li za ukidanje Odluke Gradskog vijeća Grada Zaprješića donesene 28. ožujka 2013. o davanju koncesije za gospodarsko korištenje kulturnog dobra, u sklopu Novih dvora Jelačićevih, koje je u vlasništvu Grada Zaprješića?«, prijedlog je ocijenjen neispravnim uz obrazloženje da je odluka Gradskog vijeća upravni akt koji je referendumom nemoguće osporiti. Protiv odluke Gradskog vijeća kao upravnog akta postojala je mogućnost žalbe kao pravnog lijeka u upravnom postupku. Organizacijski odbor podnio je tužbu Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske, koji je odbio tužbeni zahtjev.

- (3) *Općina Goričan* (2014.) – referendum je održan i uspio je

Referendumsko pitanje: »Jeste li protiv izgradnje kompostane i popratnih sadržaja u Goričanu označene u Detaljnom planu uređenja poljoprivredno-gospodarske zone istočno od Goričana na građevnoj čestici komunalno-servisnih djelatnosti (oznaka K3) Općine Goričan?« podržalo je svojim potpisima 31,25% birača. Prijedlog je ocijenjen ispravnim, pa je donesena odluka o raspisivanju referenduma. Na referendum je izašlo 56,32% birača, što je značilo da je uspio, odnosno da je izašlo dovoljno birača da mogu donijeti odluku. Protiv gradnje kompostane na lokalnom referendumu u općini Goričan glasalo je 93,15% birača od 1.358, koliko ih je izašlo na glasačka mjesta.³³

³² Izvor: <http://www.dubrovnikreferendum.com/index.php/vijesti/283-rezultati-referenduma-u-dubrovniku-28-04-2013>.

³³ Izvješće o provedenom lokalnom referendumu održanom 16. veljače 2014. godine, Službeni glasnik Međimurske županije 2/14.

(4) *Općina Dugopolje* (2014.) – referendum nije održan, iako je prijedlog ocijenjen ispravnim

Referendum nije održan, iako je prijedlog ocijenjen ispravnim za jedno referendumsko pitanje: »Jeste li za to da se donese odluka po kojoj je cijena komunalnog doprinosa u općini Dugopolje u postupku legalizacije bespravno sagrađenih objekata 1 kn/m³?«. Drugo referendumsko pitanje sadržaja: »Jeste li za to da općina Dugopolje poduzme i provede sve radnje koje su potrebne za ustroj katastra i zemljišnih knjiga i njegova usklađivanja sa stvarnim stanjem na terenu na području katastarske općine Dugopolje?« ocijenjeno je nesukladnim odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te za njega nije bilo moguće raspisati referendum.

Slijedom odluke Ministarstva uprave kojom je prijedlog za raspisivanje referenduma u dijelu koji se odnosi na prvo referendumsko pitanje ocijenjen ispravnim, Općinsko vijeće Općine Dugopolje donijelo je 17. ožujka 2014. odluku o raspisivanju lokalnog referenduma, kojom je utvrđeno da će se lokalni referendum održati 20. travnja 2014. Donošenjem te odluke Općinsko vijeće izvršilo je svoju zakonsku obvezu, jer bi, u protivnom, nedonošenje takve odluke bilo razlog za raspuštanje Općinskog vijeća. Općinski načelnik nakon toga podnosi tužbu Upravnom sudu u Splitu protiv odluke Ministarstva uprave radi poništenja odluke zbog njezine nezakonitosti i podnosi prijedlog za donošenje privremene mjere odgode referenduma. Upravni sud u Splitu donosi rješenje 18. travnja 2014. kojim se odgađa djelomično izvršenje odluke Ministarstva uprave u dijelu kojim je utvrđen ispravnim prijedlog za raspisivanje referenduma. Ujedno, Sud odgađa i održavanje referenduma koji je raspisalo predstavničko tijelo, i to rješenjem kojim se odlučuje o postupovnim pitanjima.

Općinski načelnik je u ime Općine Dugopolje podnio i ustavnu tužbu protiv odluke Ministarstva uprave Republike Hrvatske. Upravni sud u Splitu na kraju je tužbu odbacio, kao i Ustavni sud Republike Hrvatske, koji je zauzeo stav da Općina Dugopolje nije ovlaštena podnositi ustavnu tužbu. Prema

Ustavnom sudu Republike Hrvatske, općina Dugopolje jedinica je lokalne samouprave koja je u odnosu prema zakonskoj obvezi provođenja lokalnog referenduma u položaju tijela javne vlasti. Kao takva ona nema svoje vlastito pravo na neprovođenje referenduma i ne može se smatrati ovlaštenikom prava na podnošenje ustavne tužbe. Na kraju, odluku o odgođenom referendumu donosi Visoki upravni sud koji se u svojoj odluci pozvao na stajalište Ustavnog suda Republike Hrvatske³⁴ smatrajući da Općina ne može ne provoditi referendum i zauzeo jasan stav da Upravni sud kao prvostupanjski nikako nije smio odlučivati o tome ima li Općina Dugopolje pravo osporavati rješenje Ministarstva koje je referendumski prijedlog proglasilo ispravnim, već ga odmah proslijediti Visokom upravnom sudu.

Postupanjem Upravnog suda u Splitu dovedena je u pitanje volja birača kojima je Ustavom zajamčeno pravo na neposredno sudjelovanje u upravljanju lokalnim poslovima putem referenduma. Isto tako dovedena je u pitanje i volja predstavničkog tijela, jedinog tijela ovlaštenog za raspisivanje lokalnog referenduma i odlučivanje o pitanjima iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne samouprave. Referendum do danas nije održan. Datum održavanja referenduma određen u odluci o raspisivanju referenduma je prošao te je sad potrebno zauzeti stav je li i u kojem roku Općinsko vijeće dužno donijeti novu odluku o raspisivanju referenduma.

(5) *Općina Sveti Filip i Jakov* (2015.) – postupak pred sudom u tijeku

Za referendumsko pitanje: »Jeste li za izgradnju dijela obalnog pojasa – luke otvorene za javni promet lokalnog značaja u naselju Sveti Filip i Jakov, kako je to predviđeno u Odluci o donošenju I. izmjena i dopuna Urbanističkog plana uređenja obalnog pojasa u naselju Sveti Filip i Jakov, donesenoj od Općinskog vijeća Općine Sveti Filip i Jakov 8. lipnja

³⁴ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-1300/2014 od 11. srpnja 2014., NN 100/14.

2015.?³⁵, prijedlog je ocijenjen neispravnim. Organizacijski odbor podnio je tužbu te je u tijeku postupak pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske.

U pogledu lokalnog referenduma raspisanog na prijedlog najmanje jedne trećine članova predstavničkog tijela, općinskog načelnika, gradonačelnika ili župana, većine vijeća mjesnih odbora odnosno gradskih četvrti ili gradskih kotareva na području općine, grada odnosno Grada Zagreba održano je pet referenduma. Niti jedan nije prijavljen Ministarstvu uprave koje je za njih saznalo posredno putem telefonskog kontakta s nadležnim uredom državne uprave u županiji.

(6) *Općina Lokve* (2013.) – referendum je održan, ali nije uspio

Općinsko vijeće Općine Lokve raspisalo je lokalni referendum³⁶ za područje Općine Lokve radi izjašnjavanja građana o prihvatljivosti gradnje akumulacije »Križ potok« na području označenom u Prostornom planu uređenja Općine Lokve kao akumulacije za vodoopskrbu. Referendum je održan u lipnju 2013., a nije uspio jer je izašlo samo 37,74% birača. Nadzor zakonitosti odluke o raspisivanju referenduma nije izvršen u smislu sadržaja odluke odnosno je li riječ o samoupravnom djelokrugu, o čemu Općina Lokve može odlučivati. Kako referendum nije uspio i nije bilo pravnih posljedica, nije bilo potrebe za provedbom nadzora zakonitosti.

(7) *Općina Fužine* (2013.) – referendum je održan, ali nije uspio

Općinsko vijeće Općine Fužine raspisuje lokalni referendum za područje Općine Fužine radi izjašnjavanja građana o prihvatljivosti planirane lokacije izgradnje vjetroelektrane Fužine na području označenom u Prostornom planu uređenja

³⁵ Odluka o raspisivanju referenduma Općinskog vijeća Općine Sveti Filip i Jakov, Službeni glasnik Općine Sveti Filip i Jakov 05/15.

³⁶ Odluka o raspisivanju lokalnog referenduma Općinskog vijeća Općine Lokve, Službene novine Primorsko-goranske županije 21/13.

Općine Fužine kao IS₁ zona vjetroparka Zvirjak.³⁷ Referendum je održan u travnju 2013., a nije uspio jer je izašlo 46,6% od 1.415 upisanih birača. I u ovom slučaju državna tijela nisu izvršila nadzor odluke o raspisivanju, a kako referendum nije uspio i nije bilo pravnih posljedica, nije bilo potrebe utvrđivati može li općina odlučivati o predmetu referenduskog pitanja.

(8) *Grad Ploče (2015.)* – referendum održan i uspio je

Gradsko vijeće Grada Ploča raspisalo je referendum radi izjašnjavanja građana o pitanju: »Jeste li za gradnju termoelektrane na ugljen na području Ploča?« Referendum je održan 25. siječnja 2015. Prema napisima u medijima označen je kao savjetodavan i neobvezujući referendum. U odluci o raspisivanju referenduma objavljenoj u Službenom glasniku Grada Ploča ne vidi se da je riječ o savjetodavnom referendumu, već o obvezujućem referendumu.³⁸ U Službenom glasniku Grada Ploča čak je objavljena odluka koja je donesena na referendumu. Prema Izvješću o provedenom lokalnom referendumu, glasanju je pristupilo 60,43% birača, a protiv gradnje termoelektrane bilo je 90,70% izašlih birača.³⁹ Referendum je smatran uspješnim. Unatoč formalnim odlukama, referendum je u javnosti tretiran kao savjetodavni. U samoj odluci o raspisivanju referenduma Gradsko vijeće ističe da tematika izgradnje i prostornog planiranja zadire u pitanja lokalnog značenja i da zbog iznimnog interesa javnosti koja je pokazala želju uključiti se u raspravljanje i odlučivanje o tom pitanju, Gradsko vijeće nalazi da je donošenje odluke o raspisivanju referenduma svrhovito i zakonito. Nadzor nad odlukom o raspisivanju referenduma nije izvršen pa formalno nije utvrđeno da se radi

³⁷ Odluka o raspisivanju lokalnog referenduma Općinskog vijeća Općine Fužine, Službene novine Primorsko-goranske županije 8/13.

³⁸ Odluka o raspisivanju lokalnog referenduma Gradskog vijeća Grada Ploče, Službeni glasnik Grada Ploča 10/14.

³⁹ Izvješće o provedenom lokalnom referendumu na području Grada Ploča održanom 25. siječnja 2015. godine Gradskog vijeća Grada Ploče, Službeni glasnik Grada Ploča 1/15.

o pitanju koje nije u samoupravnom djelokrugu i da ta materija ne može biti predmet pitanja lokalnog referenduma.

(9) *Grad Labin, općine Sv. Nedjelja, Raša, Kršan i Pićan* (2015.) – referendum održan, ali nije uspio

Grad Labin, općine Sv. Nedjelja, Raša, Kršan i Pićan (područje Labinštine) svaki za svoje područje donijeli su odluku o raspisivanju referenduma koji su se održali istoga dana – 29. ožujka 2015. za isto pitanje: »Jeste li za izgradnju TE PLOMIN C 500 na ugljen?«⁴⁰

U Gradu Labinu na referendum je izašlo 38,79% građana, od kojih je 94,2% bilo protiv ugljena. U Općini Sv. Nedjelja izašlo ih je 40,29 %, od kojih je 94,87% bilo protiv. U Općini Raša na birališta je izašlo 33,8% građana, od kojih je 95,92% bilo protiv. U Općini Kršan izlaznost je bila 31,41%, od čega je njih 93,74% bilo protiv. U Općini Pićan na referendum je izašlo 30,63 % građana, od kojih je 95,55% bilo protiv.⁴¹

Ni u jednoj jedinici nije se uspjelo postići da više od 50% birača izađe na referendum, što je i konstatirano u izvješćima povjerenstava za provedbu referenduma. Kao i u Gradu Ploče, referendumima su u medijima tretirani kao savjetodavni i neobvezujući, dok su formalne odluke o raspisivanju referenduma imale formu obvezujućeg referenduma. Ni u jednoj odluci nije naznačeno da je riječ o savjetodavnom referendumu. Jedinice su raspisivanje referenduma o ovom pitanju u svojim odlukama pravdale da tematika izgradnje i prostornog planiranja TE Plomin C 500 na ugljen – rashladnog sustava Bloka C i sustava dopreme, transporta i odlaganja ugljena nedvojbeno zadire u naznačena pitanja lokalnog značenja te s obzirom na izniman interes javnosti koja je pokazala želju uključiti se u raspravljavanje i odlučivanje o ovom pitanju i o podnesenom prijedlogu izvršna i predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave na-

⁴⁰ Izvor: <http://www.labin.hr/labinjani-ce-se-o-izgradnji-te-plomin-c-500-na-ugljen-izjasniti-u-nedjelju-29-ozujka-2015-godine>.

⁴¹ Izvor: <http://www.novilist.hr/layout/set/print/Vijesti/Hrvatska/Referendum-o-Plominu-C-propao-zbog-premale-izlaznosti>.

laze da je donošenje ove odluke svrhovito i zakonito. Kako nije izvršen nadzor nad odlukom o raspisivanju referenduma protiv gradnje termoelektrane, nije formalno utvrđeno da se radi o pitanju koje nije u samoupravnom djelokrugu pa stoga ta materija ne može biti predmet pitanja lokalnog referenduma.

Osim održanog referenduma Skupština Istarske županije provela je od 16. veljače do 15. ožujka 2015., savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o pitanju: »Da li ste ZA ili PROTIV da se kao energent u TE Plomin III koristi ugljen?« Svi zainteresirani građani, civilne udruge, institucije, organizacije i svi ostali imali su mogućnost očitovati se o tom pitanju i izraziti svoj stav putem web aplikacije ili poštom na adresu Skupštine Istarske županije. Na taj se način i Županija uključila u prikupljanje stavova građana o navedenom pitanju.⁴²

(10) *Grad Novalja* (2016.) – referendum održan, ali nije uspio

Grad Novalja proveo je referendum koji je održan nakon što je jednom bio odgođen. Referendum na području grada Novalje raspisan je odlukom Gradskog vijeća u travnju 2016. s namjerom da se održi 29. svibnja 2016. Odluka je u formalnom smislu odredila referendum kao obvezujući za Gradsko vijeće, a referendumsko pitanje odnosilo se na urbanistički plan uređenja luke Novalja. Specifičnost odluke odnosila se na to da referendum nije raspisan za cijelo područje općine Novalja, već samo područje mjesnog odbora, što nije u skladu sa Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ni sa Zakonom koji uređuje referendumsku materiju. Gradsko vijeće na sjednici 18. svibnja 2016. donijelo je odluku kojom je odluku o raspisivanju referenduma stavilo izvan snage te se referendum nije održao kako je planirano. Gradsko vijeće Grada Novalje 17. listopada 2016. donijelo je novu odluku o raspisivanju referenduma s istim pitanjem, ali ovog puta za

⁴² Izvor: <http://glaszazrak.novilabin.org/okoncano-savjetovanje-sa-zainteresiranom-javnoscu-o-energentu-za-te-plomin-iii/>.

cijelo područje grada Novalje.⁴³ Referendum nije uspio jer je izašlo 35,6% birača od ukupno upisanih u popisu birača za Grad Novalju.

4. Perspektiva lokalnog referenduma i povjerenje građana

Česte su ocjene da lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj nedostaje participativnosti i demokratičnosti te da je stoga nužno provesti reformu lokalnog izbornog sustava. Od prvih izbora za Europski parlament kada je preferencijalno glasanje prvi put primijenjeno u Hrvatskoj, pa potom uvedeno i u izborima za Hrvatski sabor, javlja se zahtjev da bi i za lokalne izbore birači morali imati mogućnost da zaokruže nekog svog kandidata jer bi to pridonijelo osjećaju participacije građana i većoj razini demokratičnosti lokalne politike. Ali osim promjena lokalnog izbornog sustava ne treba zanemariti ni druge oblike sudjelovanja građana u odlučivanju i upravljanju lokalnim poslovima. Među njima lokalni referendum zauzima posebno mjesto.

U Republici Hrvatskoj lokalne referendume možemo na osnovi zakonskih rješenja podijeliti u više vrsta.

Lokalni (obvezujući) referendum, reguliran Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakonom o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave. Raspisuje ga predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i odluka donesena na takvom referendumu je obvezujuća.

Lokalni savjetodavni referendum, propisan Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakonom koji uređuje referendumsku materiju. Odluka donesena na takvom referendumu nikog ne obvezuje, pa ni predstavničko tijelo.

⁴³ Odluka o raspisivanju lokalnog referenduma Gradskog vijeća Grada Novalje, Županijski glasnik Ličko-senjske županije 22/16.

Referendum za razrješenje općinskog načelnika, gradonačelnika i župana, reguliran Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Kao institut uveden u primjenu 2009. i važio je do kraja 2012. Na postupak provedbe referenduma primjenjuju se odredbe zakona koji uređuju pitanje referenduma.

Referendum za opoziv općinskog načelnika, gradonačelnika i župana – mijenja institut razrješenja od kraja 2012. Uz termin mijenjaju se i neke postavke instituta poput potrebne većine za donošenje odluke.

Lokalni (obvezujući) referendum i lokalni savjetodavni referendum mogu se svrstati u tradicionalne oblike participacije građana u odlučivanju na lokalnoj razini, dok je referendum za razrješenje odnosno za opoziv općinskog načelnika, gradonačelnika i župana nov oblik participacije građana povezan s neposrednim izborom općinskog načelnika, gradonačelnika i župana (Koprić i Klarić, 2015).

Osim nabrojanih vrsta lokalnog referenduma na lokalnoj razini provodi se i savjetodavni (državni) referendum, koji može raspisati isključivo Vlada Republike Hrvatske radi prethodnog pribavljanja mišljenja stanovnika nekog područja o područnom ustrojstvu jedinica lokalne samouprave odnosno jedinica područne (regionalne) samouprave koje obuhvaćaju to područje.

U posebnim zakonima postoje mehanizmi koje u praksi predstavnička tijela prilikom donošenja svojih odluka proglašavaju odnosno smatraju referendumima, iako oni to nisu. To se ponajprije odnosi na postupak pribavljanja mišljenja građana s područja područne promjene. Ova vrsta pribavljanja mišljenja kao institut regulirana je Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj. Sam postupak pribavljanja mišljenja građana nije propisan zakonom, ali nužno je da bude vjerodostojan i provjerljiv.

Važeći pravni okvir koji regulira lokalni referendum zadovoljava, ali nije i idealan. Praksa je pokazala da je potrebno promijeniti način nadzora nad odlukama o raspisivanju referenduma kada su one donesene na prijedlog članova predstav-

ničkog tijela, općinskog načelnika, gradonačelnika i župana, većine vijeća mjesnih odbora odnosno gradskih četvrti ili gradskih kotareva na području općine, grada odnosno Grada Zagreba. Nadležni uredi državne uprave u županiji kao prvi stupanj državnog nadzora za odluku saznaju relativno kasno kada više ne mogu kvalitetno obaviti nadzor zakonitosti i donijeti odluku prije održavanja referenduma. Propisani postupak nadzora ne odgovara za odluku o raspisivanju referenduma s obzirom na rokove koji su propisani za nadzor i rokove koji se odnose na održavanje referenduma (najkasnije 40 dana od donošenja odluke). Obustava odluke o raspisivanju referenduma faktički znači neodržavanje referenduma na dan koji je određen odlukom bez obzira na to kako će se u konačnici riješiti postupak nadzora.

Osim toga, nužno je liberalizirati savjetodavni referendum tako da se građani putem savjetodavnog referenduma koji raspiše njihovo predstavničko tijelo mogu izjasniti o bilo kojem pitanju koje smatraju važnim za život svoje lokalne zajednice bez obzira na to je li riječ o samoupravnom djelokrugu ili ne. Referendumska praksa je pokazala da se građani i jedinice samouprave žele izjasniti o temama koje nisu u samoupravnom djelokrugu, ali su bitne za funkcioniranje njihove lokalne zajednice. Savjetodavni referendum ionako nema pravnih posljedica odnosno ne proizvodi pravne učinke. Postotak izlaznosti na savjetodavni referendum i brojke opredjeljenosti za neku od opcija koja se predlaže referendumskim pitanjem nisu bitni u smislu neposrednog učinka. Lokalnoj vlasti koja je raspisala referendum svaka izlaznost i biračko opredjeljenje politički je putokaz kako razmišljaju birači. Provedba nadzora zakonitosti odluke o raspisivanju savjetodavnog referenduma ili »odluke« donesene na samom referendumu upravo zbog pravnog učinka ne predstavlja postupanje koje ima opravdanja.

Decentralizacija poslova koje sad obavlja država bila bi najveći iskorak za jačanje instituta lokalnog referenduma, ali i povjerenja građana. Samoupravni djelokrug odlučivanja širio bi se odnosno povećavao, a to bi povećalo šanse građanima da sami putem referenduma mogu donijeti odluku o nekom pita-

nju koje smatraju važnim. Preduvjet za proširenje tema o kojim se može odlučivati lokalnim referendumom jest provedena decentralizacija koja je uvijek u najavi. Međutim, decentralizacija se ne može provesti u sustavu s tako velikim razlikama u veličini i kapacitetu jedinica kad 282 jedinice (tj. preko polovine njih) imaju manje od 3.000 stanovnika (Koprić, 2012: 23). Za provedbu decentralizacije, širenje samoupravnog djelokruga, jačanje lokalnih kapaciteta nužna je promjena teritorijalne strukture. Provedba decentralizacije i promjena teritorijalne strukture dva su procesa koja bi trebala ići usporedno. Do provedbe decentralizacije dovoljno je da se pravni okvir lokalnog referenduma nastavi unaprjeđivati kako bi građani mogli pod lakšim uvjetima dobiti mogućnost neposrednog odlučivanja i izjašnjavanja.

Postojeći pravni okvir koliko god je unaprijeđen u odnosu na postojeće stanje ima mnogo prostora za promjene. Bilo bi dobro urediti postupak, rok i način prikupljanja potpisa, na primjereniji način odrediti broj potpisa potreban za pokretanje građanske inicijative kao i postotak potreban za donošenje odluke. Dok čekamo decentralizaciju, nema razloga čekati na nov zakon koji će urediti materiju lokalnog referenduma.

Literatura

- Antić, T. (2002) Centralna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj: decentralizacija i demokratizacija. U: Ott, K., Bajo, A., Pitarević, M. (ur.) *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj*. Zagreb: The Fiscal Decentralization Initiative i Institut za javne financije
- Deren-Antoljak, Š. (1992) Izbori i izborni sustavi. *Društvena istraživanja: časopis za opća društvena pitanja* 1(2): 215–230.
- Koprić, I. (2012) Lokalna samouprava u Hrvatskoj: pokvarena igračka u rukama politike. U: Zakošek, N. (ur.) *Lokalna samouprava i decentralizacija*. Prvi forum za javnu upravu. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert i Institut za javnu upravu
- Koprić, I.; Klarić, M. (2015) New Developments in Local Democracy in Croatia. *Hrvatska i komparativna javna uprava – CCPA* 15(2): 389–414.

- Koprić, I., Manojlović, R. (2013) Participacija građana u lokalnoj samoupravi – nova hrvatska pravna regulacija i neka komparativna iskustva. Davitkovski, B. (ur.) Četvrti Skopsko-zagrebački pravni kolokvij: zbornik radova. Skopje : Pravni fakultet
- Koprić, I., Vukojić Tomić, T. (2013) Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika: stanje i prijepori. U: Koprić, I. (ur.) *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*. Zbornik radova. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Kregar, J., Ravlić, S., Musa, A., Rogić Lugarić, T., Đulabić, V., Gardašević, Đ. (2011) Decentralizacija – reforma sustava lokalne samouprave. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo
- Pereša, I., Zelić, D. (2012) Analiza referenduma u Hrvatskoj u odnosu na europske standarde. Zagreb: Gong. Dostupno na: <http://gong.hr/media/uploads/dokumenti/AnalizareferendumauHrvatskojuodnosunaeuropskestandarde2.pdf>

Propisi

- Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
- Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, NN–MU 14/97, 4/08
- Zakon o lokalnim izborima, NN 144/12, 121/16
- 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
- Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, NN 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 51/00, 105/00
- Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, NN 109/07, 125/08, 24/11, 150/11
- Zakon o izbornim jedinicama za izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne uprave i samouprave, NN 14/97, 20/97, 22/97, 24/97, 32/97, 37/97, 75/99, 91/99, 35/00, 44/00
- Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 33/01, 10/02, 155/02, 45/03, 43/04, 40/05, 44/05, 109/07

- Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne uprave i samouprave, NN 90/92, 69/95, 59/96, 63/96, 64/00
- Zakon 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, 110/15
- Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09, 100/16
- Odluka o obustavi od primjene zaključka o prihvaćanju Sporazuma, Službeni Glasnik Grada Hvara 2/09
- Odluka o raspisivanju lokalnog referenduma, Službeni glasnik Grada Dubrovnika, 4/09, 6/10, 3/11, 14/12
- Odluka o raspisivanju lokalnog referenduma Gradskog vijeća Grada Novalje, Županijski glasnik Ličko-senjske županije 22/16
- Odluka o raspisivanju lokalnog referenduma Gradskog vijeća Grada Ploča, Službeni glasnik Grada Ploča 10/14
- Odluka o raspisivanju lokalnog referenduma Općinskog vijeća Općine Fužine, Službene novine Primorsko-goranske županije 8/13
- Odluka o raspisivanju lokalnog referenduma Općinskog vijeća Općine Lokve, Službene novine Primorsko-goranske županije 21/13
- Odluka o raspisivanju referenduma Općinskog vijeća Općine Sveti Filip i Jakov, Službeni glasnik Općine Sveti Filip i Jakov 05/15
- Odluka o raspisivanju referenduma, Službeni glasnik Grada Kaštela 1/99
- Odluka o raspisivanju referenduma, Službene novine Primorsko-goranske županije 8/00
- Deklaracija o zadržavanju prava na provođenje referenduma, Službene novine Županije Istarske 5/96
- Zaključak o poduzimanju daljnjih aktivnosti po provedenom lokalnom referendumu, Službeni glasnik Grada Ivanić-Grada 6/10
- Zaključak o pravovaljanosti zahtjeva birača za raspisivanje referenduma i odluka o raspisivanju referenduma o pitanju razrješenja načelnika i zamjenika načelnika Općine Pučišća, Službeni glasnik Općine Pučišća 1/12

Izvješće o provedenom lokalnom referendumu održanom 16. veljače 2014., Službeni glasnik Međimurske županije 2/14

Izvješće o provedenom lokalnom referendumu na području Grada Ploča održanom 25. siječnja 2015. Gradskog vijeća Grada Ploča, Službeni glasnik Grada Ploča 1/15

Odluka o raspisivanju lokalnog referenduma Gradskog vijeća Grada Novalje, Županijski glasnik Ličko-senjske županije 22/16

Praksa Ustavnog suda

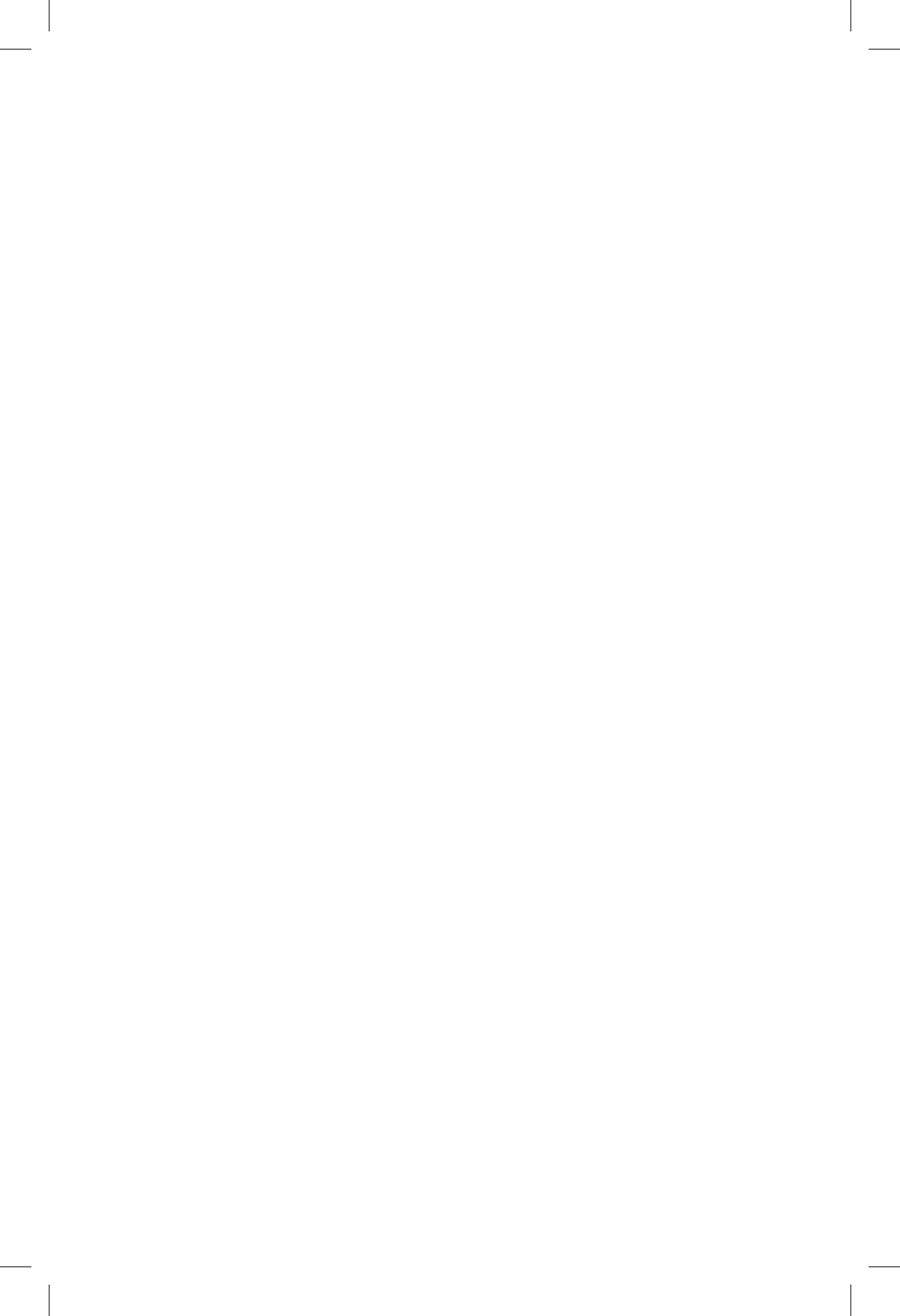
Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-3226/2006, Zagreb, 9. srpnja 2008., NN 95/08

Odluka Ustavnog suda U-II-2153 / 2007, Zagreb, 16. siječnja 2008., NN 14/08

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-II-1917/2004, Zagreb, 9. veljače 2005., NN 26/05

Odluka Ustavnog suda U-II-3205 / 2004, Zagreb, 2. veljače 2005., NN 22/05

Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-1300/2014, Zagreb, 11. srpnja 2014., NN 100/14



Jasmina Džinić*, Mihovil Škarica**

**ULOGA NEPOSREDNO BIRANIH
NAČELNIKA I ŽUPANA U
POBOLJŠANJU KVALITETE
ODNOSA GRAĐANA I LOKALNE
I REGIONALNE SAMOUPRAVE**

Izvorni znanstveni rad
UDK 352.075.31(497.5)
35.072.7:352.075.31(497.5)

Rad je teorijska i empirijska analiza odnosa građana i lokalne samouprave kroz prizmu institucije neposrednog izbora lokalnih izvršnih čelnika. Polazi se od šireg konteksta suvremenih uloga lokalne samouprave i proklamiranih ciljeva njezinih suvremenih reformi. Institut neposrednog izbora analizira se kao dio reformi koje su imale cilj osnažiti politički legitimitet lokalne samouprave i njezinu demokratsko-političku dimenziju. Predstavljanje i opisivanje koncepata na kojima se temelji odnos građana i lokalne samouprave, kao i instrumenata građanske participacije i odlučivanja kroz koje se koncepti operacionaliziraju, služi kao uvod u teorijsku obradu uloge neposredno izabranog načelnika prema građanima. On te odnose može unaprijediti, ali i unazditi, kroz tri dimenzije utjecaja: a) samu činjenicu neposrednog izbora; b) svoje formalne ovlasti i institucionalni položaj s obzirom na druga lokalna tijela te c) kroz specifičan stil upravljanja i druge osobne karakteristike. U četvrtom se poglavlju predočuju, obrađuju i analiziraju rezultati empirijskog istraživanja koje je tijekom 2015. i 2016. provedeno na uzorku 160 načelnika i gradonačelnika hrvatskih gradova i općina. Na temelju njihovih sta-

* Doc. dr. sc. Jasmina Džinić, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: jdzinic@pravo.hr

** Doc. dr. sc. Mihovil Škarica, državni tajnik u Ministarstvu uprave; docent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: mskarica@pravo.hr

vova formulirani su zaključci o ulozi neposredno izabranih izvršnih čelnika u razvijanju institucija lokalne samouprave i lokalne demokracije u Hrvatskoj te se evaluira njihov utjecaj na položaj građana u odnosu prema institucijama lokalne samouprave.

Ključne riječi: lokalna izvršna tijela, neposredan izbor, načelnici, građani, lokalna samouprava, lokalna demokracija

1. Uvod¹

Lokalna samouprava ima više uloga koje se mijenjaju, proširuju, razlikuju od zemlje do zemlje (Koprić et al., 2014) te utječu na razlike u autonomiji i poslovima koje obavljaju tijela jedinica lokalne samouprave (Koprić, 2001: 421).² Pod utjecajem širih društvenih promjena u posljednjih tridesetak godina mijenja se i shvaćanje uloge države u društvu, a onda i odnos države prema građanima i drugim subjektima. Na lokalnoj se razini različite ideje o ulozi države mogu promatrati kroz nekoliko temeljnih tipova lokalne demokracije.³ U nastojanju da se pronađe ravnoteža između efikasne i demokratske javne uprave provode se različite upravne reforme te uvode institucionalne inovacije koje u nekim slučajevima postaju svojevrsni trendovi. Jedna od takvih inovacija jesu neposredni izbori lokalnog izvršnog tijela usmjereni na jačanje legitimitete-

¹ Radi preglednosti teksta i jezgrovitosti izričaja u radu se termin »načelnik« koristi kao generički i rodno neutralan pojam za izvršne čelnike u jedinicama lokalne i regionalne samouprave (u Republici Hrvatskoj: gradonačelnik, općinski načelnik i župan), ako drugačije nije izričito naznačeno.

² Koprić et al. (2014: 254–257) navode pet glavnih uloga lokalne samouprave: upravnu, političku, socijalnu, ekonomsku i ekološku.

³ Haus i Sweeting (2006) tako razlikuju četiri koncepta koji međusobno ne isključuju jedan drugoga, ali mogu poslužiti kao temelj za praktičnu primjenu i provjeru prevladavajućih stavova i praksi u pojedinim zemljama ili lokalnim jedinicama. Dok je *predstavnička demokracija* okosnica tradicionalnih lokalnih političko-upravnih sustava većine europskih zemalja, a *participativna demokracija* njezina klasična alternativa, *tržišna demokracija* uvodi marketizaciju u lokalne političke odnose i naglasak stavlja na natjecanje u pružanju javnih usluga te postizanje zadovoljstva korisnika/potrošača. Naposljetku, *mrežna demokracija* naglašava potrebu rješavanja problema kroz razvoj organizacijskih mreža u kreiranju javnih politika (Haus i Sweeting, 2006: 153–156).

ta nositelja izvršne vlasti i unaprjeđenje lokalnog upravljanja. Trend koji je započeo 1990-ih u zapadnoeuropskim zemljama ubrzo se proširio i na tranzicijske zemlje koje su ga spremno prihvatile kao jedan od načina osnaživanja demokratskih političkih vrijednosti.

Ni Hrvatska nije ostala imuna na promjene u okruženju te je institut neposrednog izbora zajedno s proširenjem dotadašnjih ovlasti pojedinačnog izvršnog dužnosnika prvi put primijenjen na lokalnim izborima 2009. Koja je uloga neposredno izabranih načelnika u poboljšanju odnosa između građana i lokalne samouprave? Je li snaga njihova položaja u prilog građanima i jačanju demokratskih, ali i drugih vrijednosti javne uprave? Na koji način načelnici tumače svoju ulogu i koji je, prema njihovom mišljenju, položaj građana u lokalnoj zajednici?

U nastavku rada detaljnije se raspravlja o odnosima lokalne samouprave i građana te o utjecaju koji neposredno izabrani načelnici lokalnih jedinica mogu imati na te odnose. Nakon opisa temeljnih obilježja instituta neposrednog izbora lokalnih čelnika u Hrvatskoj, predstavljaju se i analiziraju rezultati istraživanja stavova neposredno izabranih načelnika u Hrvatskoj o njihovoj ulozi, aktivnostima te odnosu lokalne samouprave i građana.

2. Općenito o odnosu lokalne samouprave i građana

Odnosi jedinica lokalne samouprave i građana mogu se promatrati kao organizacijsko-okolišni odnosi u kojima su građani najbrojniji, najdifuzniji, ali svakako i najrelevantniji dio društvene okoline lokalnih jedinica kao specifičnih organizacijskih sustava. Potreba za prilagodbom okolišnim prilikama i zahtjevima odnosno za osiguravanjem podrške građana i njihovih organiziranih skupina u lokalnoj je samoupravi izražena nego u ostalim dijelovima političko-upravnog sustava, uglavnom zbog dva temeljna razloga: 1. one su dijelovi koji su društvenoj okolini fizički i institucionalno najbliži, a time su joj i najizloženiiji; 2. u odnose s okolinom uglavnom ne mogu (ili mogu tek u manjoj mjeri) uvesti elemente prisile i domi-

nacije, to jest oblikovati okolinu sukladno vlastitim potrebama i reducirati njezinu složenost na mjeru vlastitih kapaciteta. Štoviše, za razliku od organizacija privatnog sektora, a u značajnoj mjeri i središnjih upravnih organizacija, jedinicama lokalne samouprave izgradnja kvalitetnih odnosa s građanima kao važnim segmentom okoline nije tek uzgredna strategija koja potencijalno pospješuje obavljanje temeljne djelatnosti, nego je građansko angažiranje i uključivanje u političke procese i u obavljanje poslova od javnog interesa upravo jedna od temeljnih svrha lokalne samouprave kao društvene institucije i civilizacijske stečevine. Lokalna bi samouprava građanima trebala približiti procese političkog odlučivanja i upravnog postupanja te u značajnoj mjeri smanjiti kompleksnost suvremenog javnog upravljanja.

Odnos javne uprave i građana može se promatrati kroz povijesni razvoj uloga pojedinca koje su se kroz povijest sukcesivno pojavljivale, a u suvremeno su se doba kumulirale. Tako građanin istovremeno biva podanikom, subjektom s političkim pravima, korisnikom, suradnikom (partnerom), konzumentom i poduzetnikom u odnosu prema javnoj upravi (Koprić et al., 2014: 45–49). U svakoj od tih uloga građanin se pojavljuje i u odnosu prema lokalnoj samoupravi. Ipak, s obzirom na suvremeno shvaćanje te međunarodnu i ustavnu poziciju lokalne samouprave, uloge *političkog subjekta* koji sudjeluje u političkim procesima i *korisnika* javnih službi koje pruža lokalna samouprava u lokalnom su kontekstu najznačajnije.⁴ Kroz te se uloge zrcali dvojna narav lokalne samouprave kao političke institucije i upravne organizacije za obavljanje poslova od javnog interesa. Koliko će u konkretnom lokalnom kontekstu svaka uloga dolaziti do izražaja, ovisi ponajviše o dvije

⁴ Upravo u kontekstu odnosa građana i lokalne samouprave te dvije uloge kao temeljne smjerove njihova promišljanja detaljnije razmatra i Đulabić (2008: 139–140): »Na jednoj je strani koncept pojedinca kao korisnika široke mreže javnih službi i konzumenta različitih javnih usluga... Na drugoj strani je koncept građanina kao suradnika i sudionika političkih procesa s vlastitim političkim preferencijama i pogledima na specifične javne probleme određene lokalne sredine. To je tradicionalna uloga građanina koja u sebi amalgamira ulogu podanika i građanina kao legitimizatora javne vlasti«.

skupine institucionalnih i organizacijskih faktora: (a) stupnju decentralizacije zemlje, odnosno širini i autonomiji lokalnog djelokruga, te (b) kapacitetima svake pojedine lokalne jedinice. Te se uloge operacionaliziraju kroz lokalne izborne procese, mnoge druge mehanizme sudjelovanja i (su)odlučivanja građana u lokalnoj samoupravi (v. Koprić i Klarić, 2015), u odnosima s upravnim tijelima i službenicima lokalnih jedinica te kroz odnose s ustanovama i trgovačkim društvima kao nositeljima lokalnih javnih službi. Iznalaženje novih modaliteta sudjelovanja i odlučivanja građana u lokalnoj samoupravi, kao i češće korištenje onim tradicionalnim, procesi su koji su zahvatili europske države u posljednjih nekoliko desetljeća.⁵ Oni su reakcija na krizu legitimiteta uzrokovanu dominacijom stranaka u političkom životu (partitokracijom), birokratizacijom i nedovoljnom proaktivnošću pri rješavanju svakodnevnih lokalnih javnih problema. Njima se, osim »ulaznog« legitimiteta, pokušava unaprijediti i kvaliteta odluka i usluga koje lokalna samouprava »proizvodi«. To jest, osim proceduralne dimenzije legitimiteta (*input legitimacy*), koja ovisi o načinu formiranja institucija i donošenja odluka, jača se i njegov aspekt koji je utemeljen na rezultatima i ishodima lokalnih javnih politika (*output legitimacy*). Među tradicionalne instrumente participacije građana mogu se ubrojiti: skupštine svih građana, zborovi građana, građanske inicijative, lokalni referendumi, teritorijalno decentralizirana tijela (mjesna samouprava), kooptiranje i imenovanje građana u odbore i druga radna tijela odnosno njihovo sudjelovanje u rješavanju konkretnih pitanja te podnošenje pojedinačnih inicijativa, predstavki i

⁵ Takve je procese prepoznalo i Vijeće Europe pa je 2009. uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi usvojen Dodatni protokol o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalne samouprave. Njime se države članice obvezuju na poticanje i olakšavanje sudjelovanja građana u lokalnim poslovima kroz uvođenje procedura konzultiranja građana, omogućavanja referenduma i inicijativa, jačanja mjesne samouprave, transparentnosti i otvorenosti lokalnih jedinica te uređivanja postupaka primanja i odgovaranja na predstavke i pritužbe građana (Koprić et al., 2014: 289). Protokol je do danas potpisalo 20, a ratificiralo 14 država članica, među kojima nije Republika Hrvatska. Detaljnije na: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207/signatures?p_auth=NCA4xc3F.

pritužbi. Kao novi modaliteti jačanja političkog legitimiteta ističu se: jačanje izravne demokracije putem neposrednog biranja i opoziva lokalnih izvršnih tijela, političko angažiranje građana kroz nezavisne liste, širenje pasivnog biračkog prava na maloljetne osobe i strane državljane, institucionalizacija uključivanja posebnih skupina stanovništva u političke procese (manjine, mladi), preferencijalno glasovanje, savjetovanje s javnošću prilikom oblikovanja javnih politika i donošenja propisa itd. (Koprić i Klarić, 2015). Svi navedeni modaliteti razvijaju se i koriste u institucionalnom ambijentu koji obilježava sve veća važnost *koncepta javnosti uprave* pomoću kojeg se pokušava unaprijediti njezina odazivnost (*responsiveness*), odnosno »mjera uvažavanja zahtjeva koji dolaze iz društvene okoline« (Koprić et al., 2014: 104). Javnost uprave je dvosmjernan proces koji se sastoji od nastojanja da se građanima pruži maksimalan uvid u organizaciju i rad javne vlasti (transparentnost) te od nastojanja da se upravi osigura što veća obaviještenost o potrebama, stavovima i mišljenjima građana (otvorenost) (Koprić et al., 2014: 49–50). U novije vrijeme na važnosti dobiva i *koncept javne vrijednosti* kao produkta sve intenzivnije, sadržajnije i dvosmjerne komunikacije između vlasti (uprave) i građana, kao i *koncept upravljanja odnosa s korisnicima* prema kojem se, po uzoru na subjekte iz privatnog sektora, javna uprava prilagođava potrebama građana, svojim ih uslugama anticipira i uopće gradi pozitivnu sliku o sebi (v. Dulabić, 2008).

Korištenje navedenim demokratskim mehanizmima i oživotvorenje koncepta koji unaprjeđuju odnos građana i uprave, osim prethodno spomenutim institucionalnim čimbenicima koji determiniraju položaj i kapacitet lokalne samouprave u državi, uvjetovani su i društvenom i političkom kulturom lokalne zajednice, ali i sasvim osobnim faktorima poput stila vođenja i upravljanja konkretnih lokalnih dužnosnika te njihovih političkih aspiracija. Slijedom toga, a imajući na umu temeljne svrhe lokalne samouprave, može se reći da se kao kvalitetni odnosi građana i lokalne samouprave mogu opisati oni kod kojih djelovanje jedinice lokalne samouprave karakterizira

ra otvorenost i transparentnost, zakonitost rada, odazivnost na potrebe i interese građana i aktivno korištenje mehanizmima građanske participacije i (su)odlučivanja, kod kojih građane i njihov položaj karakterizira zainteresiranost i uključenost u procese lokalne jedinice, mogućnost neposrednog utjecaja na rad i odluke lokalnih tijela, zadovoljstvo pruženim uslugama i osjećaj pripadnosti te kada između aktera vlada povjerenje, kooperativnost i intenzivna komunikacija.

3. Utjecaj neposrednog izbora načelnika na odnos lokalne samouprave i građana

3.1. Neposredan izbor lokalnog izvršnog čelnika

Neposredno biranje lokalnog izvršnog čelnika od građana u tipologiji je lokalnih izvršnih tijela označeno kao temeljna karakteristika lokalističke varijante monokratskog tipa izvršnog sloja (Ivanišević, 1987; Ivanišević, 2008). U načelu, činjenica neposrednog izbora gotovo je beziznimno vezana uz monokratsku strukturu izvršnog tijela: neposredno izabrani načelnik obično je i pojedinačni dužnosnik, pa je u mnogim državama uvođenje neposredno izabranog načelnika značilo i odustajanje od kolegijalnog ili pluralnog tipa lokalnog izvršnog tijela.⁶ Promjena u načinu izbora obično za sobom povlači i redefiniranje ovlasti izvršnih i predstavničkih tijela, njihovo jasnije razdvajanje, kao i restrukturiranje njihova međusobnog odnosa i utjecaja. O neposredno se izabranom izvršnom čelniku obično govori kao o »jakom« načelniku, iako taj atribut uglavnom proizlazi iz njegovih širih i jačih ovlasti te iz neovisnosti o predstavničkom tijelu, a ne iz samog načina izbora. Izvorni politički mandat neposredno izabranog načelnika formalno izjednačava s lokalnim predstavničkim tijelom te ga o njemu čini politički neovisnim. Ipak, on je neosporni

⁶ Od toga ima i iznimaka. U Italiji, primjerice, uz neposredno je izabranog čelnika zadržan i kolegijalni izvršni organ (*la giunta*), čije članove međutim bira sam načelnik te su oni u potpunosti odgovorni njemu, a ne vijeću (Copus, 2006: 144).

politički lider lokalne zajednice: inicijator je svih političkih odluka, a kod njega su uobičajeno koncentrirane i sve izvršne, administrativne, personalne, financijske i nadzorne ovlasti (Ivanišević, 2008; Copus, 2006). Neposredan je izbor, prema tipologiji položaja i uloge lokalnih izvršnih čelnika, koju su razvili Heinelt i Hlepas, jedna od važnih determinanti izvršnog i političkog tipa načelnika.⁷

Transformacija lokalnih političkih sustava u europskim zemljama u smjeru uvođenja neposrednog izbora izvršnih čelnika u teoriji je trebala kombinirati odnosno pomiriti dvije divergentne skupine zahtjeva koje su se u zadanim društvenim i povijesnim okolnostima postavile pred lokalnom samoupravom: učiniti je što efikasnijom, ali i što demokratičnijom, odnosno »zatvoriti procijep« između efikasnosti i lokalne autonomije (Vetter i Kersting, 2003). Na prvi pogled, institut neposrednog izbora za to je idealan. Jača demokratske političke vrijednosti u lokalnoj zajednici jer legitimira nositelja izvršne vlasti izravnim mandatom dobivenim od građana. Pojedinačno vodstvo, s druge strane, uspostavlja jasne linije odgovornosti te osigurava jedinstveno i efikasno upravljanje lokalnim tijelima i službama, kao i brže donošenje izvršnih odluka (Koprić i Klarić, 2015: 394). Kriza legitimiteta lokalne samouprave s jedne strane i obećavajući učinci neposrednog izbora lokalnog izvršnog čelnika s druge⁸ bili su otponci pomoću kojih se neposredno biranje lokalnog načelnika znatno proširilo u europskim zemljama od 1990-ih naovamo, čineći

⁷ Tipologija obuhvaća dimenziju horizontalne i vertikalne distribucije ovlasti i moći u sustavima lokalne samouprave. Pored *izvršnog* i *političkog* tipa, identificirani su još i *kolegijalni* i *ceremonijalni* tip lokalnog izvršnog čelnika. Za izvršne je načelnike karakterističan dominantan položaj prema ostalim lokalnim institucijama u državama u kojima lokalna samouprava posjeduje značajne ovlasti i širok djelokrug. Politički načelnici također su lokalno dominantni, ali s obzirom na ograničenu ulogu lokalne samouprave, djeluju uglavnom kao politički predstavnici svojih lokalnih jedinica u širem sustavu države (Heinelt i Hlepas, 2006: 36).

⁸ Institut neposrednog izbora često se u literaturi nekritički glorificira, smatrajući se često i rješenjem svih ili većine problema lokalnog javnog upravljanja, svojevrsnom »panacejom« za lokalnu samoupravu. O takvom shvaćanju kritički razlaže Koprić (2009a).

jedan od temeljnih reformskih trendova lokalne samouprave u Europi.⁹ Takav se model primarno proširio na sve zemlje Njemačke, a zatim je uveden u Austriji, Irskoj, Italiji i Grčkoj te kao mogućnost u Velikoj Britaniji. Tranzicijske su države posebno bile sklone uvođenju neposrednog izbora, u skladu sa svojom orijentacijom na političko-demokratsko i simboličko snaženje lokalne samouprave, politizirane i instrumentalizirane tijekom socijalističkih režima. Imaju ga: Mađarska, Slovačka, Slovenija, Bugarska, Rumunjska, Makedonija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska i Kosovo (Koprić et al., 2014; Wollmann, 2014). Ova institucionalna inovacija jedan je od najjasnijih primjera institucionalnog izomorfizma u Europi (Magnier, 2006: 354).

Na spomenutoj se dihotomiji političkih i upravljačkih (menadžerskih) vrijednosti i ciljeva razvio korpus doktrinarnih očekivanih učinaka uvođenja instituta neposrednog izbora načelnika. Takve se apriorne evaluacije uglavnom zasnivaju na teorijskoj elaboraciji »prednosti« i »nedostataka« izravnog izbora, kroz koje se zagovara, osporava ili problematizira njegovo uvođenje u sustave lokalne samouprave. Kongres lokalnih vlasti Vijeća Europe sistematizirao je prednosti i nedostatke neposrednog izbora u svojoj Preporuci iz 2004. koja je nastala na temelju istraživanja u kojem su sudjelovali nacionalni eksperti za lokalnu samoupravu iz 33 zemlje članice.¹⁰ U prilog neposrednom izboru navode se četiri skupine razloga:

1. *Veća legitimnost* proistječe iz činjenice da izbor načelnika nedvosmisleno i izravno odražava volju građana te širi aktivno biračko pravo osiguravajući građanima dodatan mehanizam političkog utjecaja.

⁹ Institut neposrednog izbora tradicija je u lokalnoj samoupravi SAD-a gdje je i danas dominantan model, ponajviše raširen u najvećim gradovima (Ivanišević, 2008: 42–44).

¹⁰ Riječ je o Preporuci 151(2004) o prednostima i nedostacima izravnog izbora lokalnih izvršnih čelnika u svjetlu načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi (*Recommendation 151(2004) on advantages and disadvantages of directly elected local executive in the light of the principles of the European Charter of Local Self-Government*).

2. *Snažnija identifikacija građana* s lokalnom jedinicom potiče uključivanje, sudjelovanje i suradnju građana u lokalnoj jedinici.
3. Uspostavlja se sustav *jasnije i izravnije političke odgovornosti*.
4. *Bolje upravljanje, stabilnost i kontinuitet lokalne vlasti*.

Kao potencijalni nedostaci u Preporuci se ističu:

1. *Politički zastoji* mogu se pojaviti zbog političkih razmišljanja i sukoba načelnika i predstavničkog tijela u kojem često nema »vlastitu« većinu.
2. *Pretpretjerana koncentracija moći u rukama jedne osobe* može rezultirati nizom negativnih posljedica.
3. Povećava se *vjerojatnost uspjeha populističkih političara* koji nisu dovoljno kompetentni za upravljanje lokalnom jedinicom.
4. *Smanjuje se značenje političkih stranaka* kao okvira za političko aktiviranje građana.

3.2. Neposredno izabrani načelnik i građani

Uvođenje instituta neposrednog izbora načelnika u svim je državama u pravilu bilo popraćeno velikom podrškom građana i političara, a nešto opreznijim i kritičnijim stavom stručnjaka (Koprić, 2009a: 400). Neposredan izbor omogućava personalizaciju političkih rivaliteta i samih izbornih kampanja, čime je olakšano pa i intenzivirano medijsko praćenje lokalnih političkih procesa. Time se, barem na simboličkoj razini, jača percepcija o važnosti lokalne samouprave kao društvene institucije i povećava njezino značenje kod samih građana.

Utjecaj neposredno izabranog načelnika na odnos građana i lokalne samouprave projicira se uglavnom kroz nekoliko zasebnih, ali međuovisnih i isprepletenih dimenzija: (a) samu činjenicu neposrednog izbora i posljedično monokratsko strukturiranje lokalnog izvršnog tijela; (b) njegov formalni položaj unutar lokalnog političko-upravnog sustava (djelokrug, ovlasti i odnos s drugim lokalnim tijelima) te kroz (c) stil upravljanja i

vođenja izvršnih čelnika. Svaka dimenzija sadržava čimbenike koji utječu i na odnos s građanima kao političkim subjektima u lokalnoj samoupravi i kao korisnicima lokalnih javnih službi. Kroz svaku se od njih učinak institucije neposrednog izbora može pokazati pozitivnim i negativnim, to jest neke aspekte odnosa lokalne samouprave i građana može unaprijediti, ali u isto vrijeme neke i degradirati.

Već sama pojava institucije neposrednog izbora mijenja odnos lokalne samouprave i građana. Građanima je pružen dodatni kanal sudjelovanja, odlučivanja i utjecaja, čime je osnažen njihov cjelokupni položaj prema javnoj vlasti i upravnom aparatu (Wollmann, 2014: 335–336). Moglo bi se reći da uvođenje neposrednog izbora vraća (ili jača) osjećaj »vlasništva« lokalnog stanovništva nad lokalnim javnim politikama jer izravno biraju glavnog *policy* poduzetnika i inicijatora odluka. Također, potencijalno veći odaziv stanovništva na lokalne izbore doprinosi širenju demokratske i participativne političke kulture i jačanju legitimiteta tako izabrane vlasti. Bivajući politički odgovoran isključivo građanima kao biračima, izravno će birani načelnik nastojati za vrijeme mandata s njima izravno komunicirati. Takva komunikacija doprinosi jasnoći i nedvosmislenosti političkih poruka te upoznatosti građana sa smjerom djelovanja lokalne vlasti i razvoja lokalne jedinice. Oni doista, za razliku od posredno biranih načelnika, više svoga vremena provode u izravnom kontaktu s građanima, skloniji su korištenju instrumentima izravne demokracije, jačanju institucija mjesne samouprave te vjernije odražavaju mišljenja i stavove građana (Haus i Sweeting, 2006: 163). Za interesiranost i uključenost građana u lokalne političke procese ne jača samo kroz mehanizme izravnog odlučivanja i participacije, nego se ogleda kroz aktivnije uključivanje u političku utakmicu. Neposredan izbor olakšava sudjelovanje nezavisnih kandidata, iako im ne jamči uvijek i bolji uspjeh. Istraživanje POLLEADER, provedeno tijekom 2003. i 2004. u svim jedinicama lokalne samouprave s više od 10.000 stanovnika u 17 europskih zemalja, pokazuje da je među izravno izabranim načelnicima čak 25% onih koji nisu članovi političkih stranaka,

dok je među posredno izabranima tek 5% nezavisnih (Fallend, Ignits i Swianiewicz, 2006: 258). Neposredno izabrani izvršni čelnici često se (populistički) legitimiraju kao nadstranački, pa i »protustranački« zaštitnici interesa građana, fokusirajući se na rješavanje individualnih problema građana vlastitom intervencijom. Takav stil upravljanja doprinosi otvorenosti lokalnih institucija građanima i jača njihovu odazivnost. Međutim, arbitrarnost u djelovanju i prekomjerna politizacija obavljanja javnih poslova može uzrokovati znatnu polarizaciju među građanima i ukupan pad povjerenja građana u institucije lokalne samouprave. Kako je odlučivanje pojedinca po prirodi stvari nejavno, transparentnost odluka izvršnog tijela ne može se na adekvatan način ostvariti.

Monokratsko izvršno tijelo ima slab kapacitet za integraciju mnogih i raznolikih interesa lokalnog stanovništva. Ono ne može u svojoj strukturi odraziti različite interese. Što je lokalna jedinica stanovništvom brojnija i razvijenija, njezina interesna slika je složenija. U takvim jedinicama monokratsko je vodstvo »osuđeno« na kontinuirano arbitriranje između različitih interesa i vrijednosti, nikad potpuno ne uspijevajući zadovoljiti sve. Zbog toga je potencijal antagoniziranja znatnog dijela javnosti uvijek velik. Pojedine interesne skupine ili grupe građana ne mogu oštricu svoje kritike i neslaganja sa službenom lokalnom politikom usmjeriti na pojedine resorno nadležne dužnosnike jer ih nema. Stoga svaki iole interesno divergentan problem eskalira na najvišoj izvršnoj razini – onoj načelničkoj. Politička odgovornost za cjelokupno stanje u lokalnoj jedinici jasno je koncentrirana u jednoj osobi. Međutim, unatoč jasnoći, kumulacija odgovornosti za različite resore često dovodi do toga da ju je gotovo nemoguće realizirati. Nijedan problem nije dovoljno velik da bi se u pitanje dovela opstojnost načelnika odnosno da se ne bi mogao kompenzirati pozitivnim ishodima drugih resornih politika. Stoga je demokratski politički nadzor nad odlukama lokalne jedinice bitno ugrožen. U prilog tome govori i jako malen broj iniciranih i provedenih referenduma za opoziv lokalnih izvršnih čelnika u Republici Hrvatskoj. U osam su godina od uvođenja te insti-

tucije provedena tek dva, a ni na jednome usvajanje odluke o opozivu (razrješenju) nije uspjelo zbog nedostatnog broja birača koji su glasovali.¹¹ Praktična »nesmjernjivost« načelnika može biti uzrok porastu osjećaja ravnodušnosti među građanima, njihovoj političkoj pasivizaciji i otuđenosti od političkih procesa u lokalnoj samoupravi.

Izostanak kolegijalnog izvršnog tijela omogućava »frontalan« i izravan utjecaj načelnika kao političkog tijela na upravni aparat. Politizacija vrha upravnog aparata, pa i nižih razina, rezultat je potrebe da se načelnik okruži ljudima od povjerenja i/ili da se imenovanjem predstavnika različitih političkih opcija na službenička mjesta osigura njihova podrška u lokalnom predstavničkom tijelu. Koncentracija moći u rukama neposredno izabranog načelnika, zajedno s mogućom politizacijom upravnog aparata i organizacija koje su nositelji javnih službi, može dovesti do jačanja hijerarhijskih odnosa i autoritarne organizacijske kulture.¹² U njoj su službenici, umjesto na građane i njihove potrebe, orijentirani uglavnom na ostvarivanje ciljeva političkog vodstva i na održavanje dobrih odnosa s nadređenima. Percipirajući sebe kao najutjecajnije osobe u lokalnoj jedinici u mnogo većoj mjeri nego posredno birani načelnici, izravno izabrani načelnici skloniji su upletanju u svakodnevni rad službenika i njihovu političkom usmjeravanju (Magnier, 2006). Deprofesionalizacija ljudskih potencijala smanjuje razinu stručnosti, čime je ugrožena zakonitost rada, kvaliteta pruženih usluga, ali i odazivnost na potrebe i zahtjeve građana. Dominantnim se položajem načelnika u odnosu prema lokalnom predstavničkom tijelu takva autori-

¹¹ Riječ je o referendumima za razrješenje (kako se do 2012. zakonski nazivao institut opoziva) u Općini Pribislavec iz 2011. te u Općini Pučišća 2012. (podaci Ministarstva uprave).

¹² Na suprotan međutim zaključak, od tog logički očekivanog, upućuju rezultati Koprićeva istraživanja stilova vodstva lokalnih načelnika u zemljama bivše Jugoslavije. Neizravno birani načelnici pokazuju nešto veću sklonost autoritarnom stilu upravljanja. Statistička značajnost tih razlika, međutim, nedovoljna je za formiranje čvrstih zaključaka (Koprić, 2009b).

tarna kultura može preslikati i u lokalnu zajednicu u kojoj će važnost i dignitet predstavništva građana opadati, a rasti važnost i utjecaj skrivenih i neformalnih interesnih skupina i njihovih predstavnika. Politička razmimoilaženja i neslaganja predstavničkog i izvršnog tijela u sustavu neposrednog izbora mogu imati ozbiljne posljedice na mogućnost donošenja odluka. Blokade u političkom odlučivanju, pogotovo kad su rezultat osobnih netrpeljivosti i stranačkih sukoba, a ne konkurirajućih javnih politika, doprinose značajnom padu povjerenja građana u lokalnu samoupravu. Na toj liniji treba tražiti i granicu podrške sustavu neposrednog izbora: koliko god izravni legitimitet izvršnog čelnika i jačanje političkog utjecaja građana bili važni, oni ne smiju dovesti u pitanje kontinuirano i nesmetano pružanje upravnih, komunalnih i drugih javnih usluga građanima.

4. Institucija neposrednog izbora u hrvatskoj lokalnoj samoupravi

Institucija neposrednog izbora lokalnih izvršnih čelnika (općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba) uvedena je u hrvatsko zakonodavstvo donošenjem Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba¹³ i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi¹⁴ krajem 2007. s početkom primjene odnosno stupanjem na snagu u svibnju 2009. kada su održani prvi sljedeći redoviti lokalni izbori.¹⁵ Napušten je

¹³ NN 109/07, 125/08, 24/11, 150/11.

¹⁴ NN 109/07.

¹⁵ U usporedbi sa zemljama nastalima raspadom bivše Jugoslavije Hrvatska je zadnja uvela neposredni izbor lokalnih izvršnih čelnika. Slovenija i Makedonija to su učinile još 1990-ih, dok su Bosna i Hercegovina i Kosovo novu instituciju uveli 2003. odnosno 2007. Srbija i Crna Gora odustale su od neposrednog izbora izvršnih čelnika već nakon jednog mandata. Srbija je izravne izbore uvela 2002., a Crna Gora 2004. Izborna zakonodavstvo promijenile su već 2006. odnosno 2009. (Koprić, 2009a; Koprić i Vukojičić Tomić, 2013).

sustav izvršnog odbora uveden 1992. po uzoru na austrijski model, u kojem su izvršnu vlast na lokalnoj razini obnašali pojedinačni dužnosnik (općinski načelnik, gradonačelnik, župan) i kolegijalni organ, poglavarstvo (općinsko, gradsko, županijsko) (Ivanišević, 2008: 80). Većinu ovlasti nekadašnjih poglavarstava preuzeli su pojedinačni dužnosnici koji se biraju na neposrednim izborima, tajnim glasovanjem, na mandat od četiri godine. Primijenjen je većinski izborni sustav prema kojemu mandat osvaja kandidat koji na izborima dobije više od 50% glasova birača koji su glasovali. Ne osvoji li niti jedan kandidat većinu u prvom krugu, održava se i drugi krug u kojem sudjeluju dva kandidata s najviše glasova u prvom krugu izbora. Prvotno rješenje prema kojem je lokalno predstavničko tijelo moglo raspisati referendum o razrješenju neposredno izabranog lokalnog čelnika u propisanim slučajevima formalno je napušteno 2012. kada je uvedena mogućnost opoziva isključivo na temelju referenduma građanske inicijative.¹⁶ Lokalni politički sustav koji obilježavaju opisani odnosi između lokalnog predstavničkog i izvršnog tijela nalikuje predsjedničkom sustavu vlasti na središnjoj razini te se stoga može smatrati specifičnom varijantom »lokalnog predsjedničkog« sustava (Podolnjak, 2010).

Kao temeljni razlozi izmjene izbornog zakonodavstva na lokalnoj razini i novog uređenja prava, obveza i odgovornosti nositelja izvršne vlasti istaknuti su omogućavanje preciziranja volje birača izražene na izborima i potreba vraćanja povjere-

¹⁶ Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 109/07) uvedena je odredba prema kojoj je predstavničko tijelo moglo raspisati referendum o razrješenju općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana i njihova zamjenika u slučaju kršenja ili neizvršavanja odluka predstavničkog tijela te kada svojim radom prouzroče jedinici lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave znatnu materijalnu štetu. Prema izmjenama i dopunama istog Zakona iz 2012. (NN 144/12), općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan i njihov zamjenik koji je izabran zajedno s njima mogu se opozvati putem referenduma čije raspisivanje može predložiti 20% ukupnog broja birača u jedinici u kojoj se traži opoziv.

nja građana u mogućnost da utječu na politička i gospodarska zbivanja, a od neposrednog izbora izvršnih čelnika očekivalo se veće poštovanje volje birača izražene na izborima, veći stupanj sigurnosti i kontinuiteta te ekonomičnosti u radu izvršnog tijela, prepoznatljivost kandidata, a onda i izabranog dužnosnika, demokratizacija izbornog postupka, povećanje interesa građana za izlazak na izbore i sudjelovanje u javnom životu uopće, jačanje političke stabilnosti te podizanje političke kulture.¹⁷ Pored toga, mogli su se čuti prigovori postojećem izbornom sustavu koji je omogućavao stvaranje neetičnih koalicija, »kupovanje« podrške u vijeću, »ucjene« od strane slabijih političkih aktera i dr. (Koprić i Vukojičić Tomić, 2013: 67). Iako predlagač zakona ističe da je stručna javnost nepodijeljenog mišljenja o pozitivnim učincima primjene sustava neposrednog izbora nositelja izvršne vlasti, iz stručnih krugova dolazili su pozivi za kritičkim pristupom i oprezom prilikom provođenja te reforme. Tako Koprić (2006) pored određenih političkih slabosti sustava neposrednog izbora načelnika (raspršenost glasova birača u prvom krugu, upitnost nezavisnosti i sposobnosti kandidata, opasnost jačanja autoritarnosti itd.) ističe i rizike do kojih jačanje izvršne vlasti u Hrvatskoj može dovesti u pogledu profesionalnosti lokalnog osoblja i osiguranja kvalitete komunalnih i drugih lokalnih javnih usluga. Naime, unatoč tome što nisu bili izravno birani, pojedinačni lokalni izvršni dužnosnici do uvođenja novog izbornog modela imali su snažan položaj i ovlasti koji su u formalno kolegijalni oblik lokalne izvršne vlasti unijeli jak element monokratizma (Ivanišević, 2008: 82).

Iako je uvođenje neposredno biranih načelnika u Hrvatskoj imalo snažnu potporu građana (Kasapović, 1998, prema: Koprić i Vukojičić Tomić, 2013: 67), odaziv birača na lokalne izbore 2009. nije se značajno povećao (Koprić i Vukojičić Tomić, 2013: 92), a tako je ostalo i 2013. Nije se potvrdilo

¹⁷ Konačni prijedlog zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, P. Z. br. 330 od 20. ožujka 2006.

ni očekivanje o departizaciji i većoj personalizaciji izbora jer nezavisni kandidati nisu polučili značajan uspjeh (Koprić i Vukojičić Tomić, 2013). Mogućnosti konflikata između načelnika i predstavničkog tijela ostaju otvorene i mogu se negativno odraziti na funkcioniranje sustava lokalne samouprave i obavljanje lokalnih poslova. Potencijalni konflikti najčešće eskaliraju u procesu donošenja lokalnih proračuna. To je jedini trenutak kada i izvršno i predstavničko tijelo mogu »odlučiti« o političkoj sudbini onoga drugoga. Neusvajanje proračuna i odluke o privremenom financiranju (bilo zbog odbijanja prijedloga proračuna od predstavničkog tijela, bilo zbog izostanka samog prijedloga načelnika) dovodi do istovremenog raspuštanja predstavničkog tijela i razrješenja izvršnog tijela od strane Vlade RH, imenovanja povjerenika i novih lokalnih izbora.¹⁸

Razlozi uvođenja neposrednog izbora izvršnih lokalnih čelnika, kao i očekivani učinci, upućuju na to da su motivi reforme izbornog sustava i ovlasti i odgovornosti načelnika u Hrvatskoj bili prvenstveno demokratsko-političkog karaktera, a tek posredno usmjereni na jačanje efikasnosti i podizanje kvalitete lokalnih usluga. Ostaje, međutim, pitanje kakav je stav neposredno izabраниh načelnika o njihovoj ulozi te o odnosima lokalne samouprave i građana. Koje zadaće načelnika smatraju posebno važnima? Kojim aktivnostima posvećuju najviše vremena? Kako ocjenjuju promjene u organizaciji grada u proteklih deset godina? Koji su najvažniji izvori autoriteta kojima raspolažu? Koje instrumente upoznavanja s javnim mnijenjem smatraju najučinkovitijima, a koje reforme najpoželjnijima? Koliki je utjecaj pojedinih aktera na aktivnosti lokalne jedinice? Stavovi načelnika o tim i drugim pitanjima predstavljaju se i analiziraju u sljedećem poglavlju.

¹⁸ Slučajevi istovremenog raspuštanja i razrješenja ipak su razmjerno rijetki. U posljednje četiri godine bilo ih je prosječno tek oko 12 godišnje (2014. – 8, 2015. – 19, 2016. – 11, 2017. – 12), odnosno tek u oko 2% jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave od njih 276 (podaci Ministarstva uprave).

5. Istraživanje stavova lokalnih izvršnih čelnika u Hrvatskoj

U okviru međunarodnog projekta *Politički lideri u europskim gradovima* u razdoblju od 2014. do 2016. provedeno je istraživanje stavova europskih izvršnih čelnika o različitim pitanjima organizacije i djelovanja lokalne razine vlasti.¹⁹ Za potrebe ovoga rada izdvojeni su rezultati istraživanja koji se odnose na nekoliko najvažnijih aspekata djelovanja hrvatskih načelnika povezanih s njihovom ulogom u odnosima lokalne samouprave i građana.

Od ukupno 160 jedinica lokalne samouprave kojima je poslan upitnik dobiveno je 67 (41,88%) odgovora.²⁰ U tablici 1 prikazan je odaziv načelnika prema jedinicama lokalne samouprave grupiranim po tipu jedinice i broju stanovnika. Najveći odaziv zabilježen je u gradovima, a najmanji u općinama koje imaju između 5.000 i 10.000 stanovnika.

Tablica 1. Odaziv hrvatskih načelnika istraživanju

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

Izvor: Autori.

¹⁹ Prvi krug istraživanja proveden je u Europi prije više od deset godina na temelju čega je 2006. objavljena i knjiga urednika H. Bäcka, H. Heinelta i A. Magnier: *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Hrvatska je uključena tek u drugom krugu istraživanja u kojem su sudjelovali prof. dr. sc. I. Koprić, doc. dr. sc. M. Škarica i doc. dr. sc. J. Džinić.

²⁰ Sukladno pravilima istraživanja utvrđenim u istraživačkom projektu, u istraživanje su uključene lokalne jedinice koje imaju više od 5.000 stanovnika. Međutim, nisu svi načelnici odgovorili na sva pitanja, tako da je u nekim skupinama odgovora broj ispitanika niži od 67 i kreće se između 56 i 59.

Stavovi načelnika o vlastitoj ulozi utvrđeni su postavljanjem pitanja koja se odnose na *važnost određenih zadataka povezanih s položajem načelnika*. Načelnicima je ponuđeno 13 zadataka koje je trebalo ocijeniti jednim od sljedećih odgovora: 1) nije zadatak načelnika, 2) male važnosti, 3) umjerene važnosti, 4) velike važnosti ili 5) presudne važnosti. Riječ je o sljedećim zadacima: predstavljati grad prema van, provoditi program svoje političke stranke (liste), osigurati kvalitetu lokalnih službi, njegovati suradnju sa susjednim lokalnim jedinicama, poticati nove projekte u zajednici, postavljati ciljeve usmjerene na promjene u upravnim strukturama, upravljati provedbom vlastitih ciljeva, privlačiti resurse iz vanjskih izvora (europskih, nacionalnih, regionalnih, privatnih investitora), osigurati ispravnost političkih i upravnih procesa i postupaka, braniti i promovirati utjecaj vlastitog grada u širem političkom sustavu, osmisliti viziju svoga grada, pomoći građanima u rješavanju pritužbi na rad lokalne jedinice te usmjeravati službenike u svakodnevnom radu.

Većinu zadataka (10 od 13) većina načelnika smatra zadaćama od velike važnosti, pri čemu se udio odgovora ispitanika kreće od 49,25% (braniti i promovirati utjecaj vlastitog grada u širem političkom sustavu) do 68,66% (pomoći građanima u rješavanju pritužbi na rad lokalne jedinice). Dvije zadatke (privlačiti resurse iz vanjskih izvora, osmisliti viziju svoga grada) u najvećem su broju slučajeva (64,18% odnosno 61,19%) ocijenjene kao zadatke od presudne važnosti, a provoditi program svoje političke stranke (liste) većina načelnika (49,25%) smatra zadaćom umjerene važnosti. Svi načelnici su složni u stavu da su osiguranje kvalitete lokalnih službi, poticanje novih projekata u zajednici, privlačenje resursa iz vanjskih izvora i osmišljavanje vizije grada zadatke načelnika od velike ili presudne važnosti. U tablici 2 prikazani su udjeli odgovora ispitanika na svako pitanje.

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

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

Izvor: Autori.

Iz odgovora proizlazi da su načelnici posebno usmjereni na rješavanje problema građana i zadovoljavanje njihovih potreba (pomoć građanima i osiguranje kvalitete lokalnih službi), ali i na određene poduzetničke aktivnosti koje se protežu kroz dulje razdoblje (poticanje novih projekata u zajednici, privlačenje resursa iz vanjskih izvora i osmišljavanje vizije grada). S druge strane, provođenje programa vlastite političke stranke (liste) smatra se nešto manje važnim načelničkim aktivnostima. Čini se da neposredan izbor i jak položaj načelnicima daje dozu samopouzdanja i neovisnosti čak i o vlastitoj političkoj stranci te tako osigurava njihovo razmišljanje i planiranje lokalnog razvoja na dulje vrijeme. Znajući da ostanak na vlasti ovisi prije svega o biračima, načelnici su orijentirani na zadovoljavanje njihovih interesa.

Istraživanjem se također nastojalo utvrditi *kojim aktivnostima načelnici posvećuju najviše vremena*, odnosno koliko sati

tjedno troše na pojedine aktivnosti. Rezultati istraživanja (prosječan broj sati i koeficijenti varijacije) prikazani su u tablici 3.

Tablica 3. Vrijeme koje načelnici tjedno posvećuju pojedinim aktivnostima

Aktivnost	Broj odgovora	Prosječan broj sati	Prosječan broj sati (%)	Koeficijent varijacije (%)
Sastanci s članovima vijeća i članovima izvršnih tijela	55	5,40	9,76	72,85
Sastanci s gradskim službenicima	58	10,76	19,45	58,28
Sastanci s građanima i njihovim udrugama, itd.	58	7,26	13,12	61,75
Ceremonijalne i reprezentativne funkcije u gradskoj upravi (vjenčanja, svečanosti, različita primanja...)	54	5,24	9,47	95,33
Javne rasprave i tribine izvan prostorija grada	54	3,78	6,83	62,11
Terenski posjeti (službeni i neslužbeni) različitim dijelovima grada	58	7,88	14,24	66,58
Sastanci s čelnicima drugih gradova i općina	54	2,61	4,72	51,81
Sastanci sa županijskim ili državnim vlastima	55	3,22	5,82	63,46
Individualna priprema za gradonačelničke dužnosti	55	6,20	11,21	53,13
Sastanci s članovima vlastite političke stranke / liste	52	2,98	5,38	67,90
Ukupno	–	55,33	100	44,21

Izvor: Autori.

Rezultati pokazuju da hrvatski načelnici prosječno provedu nešto više od 55 sati obnašajući različite načelničke aktivnosti. U prosjeku najviše vremena provode na sastancima s gradskim službenicima (19,45% vremena) i na terenskim posjetima različitim dijelovima grada (14,24% vremena), a najmanje na sastancima s čelnicima drugih gradova i općina (4,72% vremena) te sastancima s članovima vlastite političke stranke odnosno liste (5,38% vremena). Međutim, dok su jedni ispitanici odgovarali

da određenoj aktivnosti posvećuju jedan sat tjedno, drugi su navodili i do 20 sati. Stoga su koeficijenti varijacije koji pokazuju relativnu mjeru disperzije u odgovorima prilično visoki i upućuju na relativnost prosječnih veličina. Ipak, kada se promatraju udjeli vremena koji se posvećuje pojedinim aktivnostima u ukupnom vremenu, vidi se da su načelnici prvenstveno orijentirani na lokalno upravljanje i usmjeravanje službenika u radu, ali i na društvenu okolinu gradskih odnosno općinskih uprava. Međutim, kakav je odnos pojedinih načelnika prema službenicima odnosno koji tip političkog vodstva prevladava u lokalnim jedinicama i potiču li načelnici svojim ponašanjem razvoj autoritarne ili participativne organizacijske kulture ostaju otvorena pitanja.

O promjenama koje su se dogodile tijekom zadnjeg desetljeća u organizaciji grada s obzirom na *položaj građana kao korisnika, transparentnost troškova i kvalitetu lokalnih usluga* načelnici zauzimaju značajno negativan stav. Niti jedan načelnik ne smatra da se kod tih dimenzija dogodila pozitivna promjena, a velika većina smatra da je došlo do negativnih promjena. Rezultati su prikazani u tablici 4.

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

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

Izvor: Autori.

Odgovori načelnika na pitanje o promjenama koje su se dogodile tijekom zadnjeg desetljeća ne korespondiraju njihovim stavovima o orijentaciji prema građanima i unaprjeđenju lokalnih službi. Budući da je istraživanje rađeno u drugoj polovini njihova mandata (a imajući na umu da neki načelnici obnašaju dužnost i dva ili više mandata), proizlazi da su i sami djelomič-

no odgovorni za loše stanje s obzirom na položaj građana kao korisnika, transparentnost troškova i kvalitetu lokalnih usluga.

Četiri pitanja iz upitnika odnose se posebno na odnos načelnika i građana. Načelnici su pitani o izvorima autoriteta kojima raspolažu u odnosu na društvo, instrumentima upoznavanja načelnika s javnim mnijenjem, poželjnosti određenog tipa reformi te stavovima o određenim tvrdnjama koje se odnose na građane i lokalnu samoupravu.

Upitani da navedu *tri najvažnija autoriteta kojima raspolažu*, načelnici²¹ su u najviše slučajeva odabrali sljedeće: »moja osobna prepoznatljivost u lokalnoj zajednici«, »postupak izbora (kao što je izbor od građana ili vijeća, ili imenovanje)« te »moja zakonska ovlaštenja« (tablica 5).

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

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

Izvor: Autori.

Iz odgovora proizlazi da osobna prepoznatljivost, način izbora načelnika i (široke) ovlasti koje mu pripadaju predstavljaju temeljne izvore autoriteta nositelja izvršne vlasti u lokalnoj samoupravi i čine ih političkim liderima lokalne zajednice.

²¹ Na pitanje o autoritetima kojima raspolažu odgovore je dalo 56 načelnika.

Najučinkovitijim instrumentima upoznavanja načelnika s javnim mnijenjem većina načelnika smatra izbore, kontakte s građanima kao pojedincima i medije. Skupštine političke stranke većina načelnika smatra najmanje učinkovitim instrumentima, s time da ih više od 56% načelnika ocjenjuje kao umjereno učinkovite. Rezultati za sve ponuđene instrumente prikazani su u tablici 6.

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

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

Izvor: Autori.

I odabir najučinkovitijih instrumenata upoznavanja s javnim mnijenjem potvrđuje pozitivnu orijentaciju načelnika prema neposrednom načinu izbora i izravnim kontaktima s građanima.

Od ponuđenih *prijedloga reformi* (obvezujući referendum, izravni izbor načelnika, neobvezujući (savjetodavni) referendum, participativni proračun i smanjenje broja vijećnika) gotovo 93% ispitanika izravni izbor načelnika smatra jako poželjnom ili poželjnom reformom. Većina načelnika poželjnim smatra i neobvezujući (savjetodavni) referendum i participativni proračun. Preostali prijedlozi reformi pretežno se

smatraju niti poželjnima niti nepoželjnima u smjeru prema poželjnima (tablica 7).

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

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

Izvor: Autori.

Iz navedenog proizlazi da neposredno izabrani načelnici snažno podržavaju način na koji su i sami izabrani, međutim iz dobivenih odgovora ne može se saznati i zbog čega je to tako. Uzimajući u obzir odgovore na prethodna pitanja, može se pretpostaviti da je to zato što im neposredan izbor daje snažniji legitimitet te položaj koji omogućava efikasnije provođenje javnih politika i manju ovisnost o ostalim političkim tijelima.

U okviru istraživanja svojih stavova prema građanima ispitani su upitani da označe u kojoj se mjeri slažu s osam ponuđenih tvrdnji o participaciji građana u donošenju lokalnih odluka. Načelnici se u najvećoj mjeri slažu oko toga da bi stanovnici trebali imati priliku upoznati izabrane predstavnike sa svojim stajalištima prije donošenja važnih lokalnih odluka (71,43% odgovora) te da bi odluke vijeća trebale biti odraz stajališta većine lokalnog stanovništva (65,45% odgovora). S druge strane, gotovo 65% načelnika uopće se ne slaže ili ne slaže s tvrdnjom da, osim putem izbora, građani ne bi trebali imati mogućnost utjecati na javne politike lokalne vlasti. Pored toga, gotovo 68% njih uopće se ne slaže ili se ne slaže s

tvrdnjom da bi lokalni političari trebali donositi odluke prema svom mišljenju, neovisno o trenutačnim stajalištima lokalnog stanovništva. Udjeli glasova načelnika za pojedine tvrdnje prikazali su u tablici 8.

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

Tvrdnja	Broj odgovora	Uopće se ne slažem	Ne slažem se	Niti se slažem niti ne slažem	Slažem se	Jako se slažem
Političke stranke su najprikladnija institucija za participaciju građana.	56	7,14	32,14	30,36	28,57	1,79
Stanovnici bi trebali aktivno i izravno participirati u donošenju lokalnih odluka.	56	0,00	7,14	32,14	51,79	8,93
Stanovnici bi trebali imati priliku upoznati izabrane predstavnike sa svojim stajalištima prije donošenja važnih lokalnih odluka.	56	0,00	0,00	16,07	71,43	12,50
Osim putem izbora, građani ne bi trebali imati mogućnost utjecati na javne politike lokalne vlasti.	56	14,29	50,00	23,21	10,71	1,79
Odluke vijeća trebale bi biti odraz stajališta većine lokalnog stanovništva.	55	0,00	3,64	18,18	65,45	12,73
Lokalni političari trebali bi donositi odluke prema svom mišljenju, neovisno o trenutačnim stajalištima lokalnog stanovništva.	56	10,71	57,14	25,00	5,36	1,79
Rezultati lokalnih izbora trebali bi biti najvažniji faktor određivanja javnih politika lokalnih vlasti.	56	3,57	17,86	26,79	48,21	3,57
Decentralizacija unutar lokalne jedinice na mjesnu samoupravu nužna je za uključivanje građana u javne poslove.	56	3,57	12,50	32,14	41,08	10,71

Izvor: Autori.

Iz navedenog se može zaključiti da su načelnici uglavnom pozitivno orijentirani prema mogućnostima i načinima participacije građana u donošenju lokalnih odluka, s time da ih gotovo polovina ipak smatra da bi rezultati lokalnih izbora trebali biti najvažniji faktor određivanja javnih politika lokalnih vlasti, čime se potvrđuje snažna potpora neposrednom izboru načelnika i autoritetu načelnika koji iz toga proizlazi.

Upitani da ocijene koliki je utjecaj pojedinih aktera na aktivnosti lokalne jedinice²² ispitanici su kao najutjecajnije ocijenili načelnike (tablica 9). Više od 70% njih utjecaj načelnika ocijenilo je ocjenom 5, a ostatak ispitanika utjecaj načelnika ocijenio je ocjenom 4. Kao akteri s najmanje utjecaja označeni su vođe lokalnih ogranaka sindikata (66,67% ispitanika njihov je utjecaj ocijenilo ocjenama 1 i 2) te predsjednici radnih tijela gradskog vijeća (53,57% ispitanika njihov je utjecaj ocijenilo ocjenama 1 i 2). Građani kao odgovor nisu bili ponudeni, ali se o njihovu utjecaju mogu izvesti određeni zaključci preko utjecaja koji imaju novinari kao predstavnici medija i civilno društvo (udruge građana). 47,37% načelnika ocijenilo je utjecaj novinara ocjenom 3, s time da smjer kretanja ide prema slabijem utjecaju (29,82% načelnika utjecaju novinara dalo je ocjenu 1 i 2). Nešto veći utjecaj na aktivnosti lokalne zajednice prema stajalištu načelnika ima civilno društvo. 51,79% načelnika ocjenjuje utjecaj civilnog društva ocjenom 3, dok 35,71% načelnika ocjenjuje utjecaj tog aktera ocjenama 4 i 5.

Iz navedenog proizlazi da je položaj hrvatskih načelnika prilično jak, što se može pripisati načinu njihova izbora odnosno njihovim ovlastima koje su promjenom načina izbora i ukidanjem kolektivnog izvršnog organa znatno proširene. Čini se da građani (barem posredno putem udruga civilnog društva i medija) nisu znatno utjecajnije od ostalih aktera koji sudjeluju u životu lokalne zajednice, ali određeni utjecaj, prema percepciji ispitanika, očito postoji.

²² Ispitanici su pozvani da utjecaj ocijene na ljestvici od 1 do 5, pri čemu 1 označava da nema utjecaja, a 5 jak utjecaj.

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

Akteri	Broj odgovora	1	2	3	4	5
Načelnik/ca	57	0,00	0	0,00	29,82	70,18
Predsjednik/ca gradskog vijeća	57	3,51	8,77	49,12	26,32	12,28
Predsjednici radnih tijela gradskog vijeća	56	12,50	41,07	37,71	10,72	0,00
Vođe stranačkih grupacija u vijeću	57	1,75	26,32	49,12	21,06	1,75
Pojedini utjecajni vijećnici	57	1,75	24,56	52,63	21,06	0,00
Pročelnici upravnih tijela	56	1,79	10,71	41,07	37,50	8,93
Lokalni zastupnici u Hrvatskom saboru ili ministri	57	12,28	22,81	21,05	31,58	12,28
Vođe lokalnih ogranaka sindikata	57	29,82	36,85	31,58	1,75	0,00
Novinari	57	10,52	19,3	47,37	21,06	1,75
Poslovni ljudi u gradu	57	5,25	14,05	45,61	29,82	5,26
Crkva	57	14,04	29,82	29,82	21,06	5,26
Civilno društvo (udruge građana)	56	0,00	12,5	51,79	30,36	5,35
Lokalne skupine formirane oko specifičnih pitanja	57	5,26	36,85	35,09	21,05	1,75
Mjesni odbori/gradske četvrti/gradski kotarevi	57	3,51	19,3	47,37	28,07	1,75
Vođe lokalnih ogranaka političkih stranaka	57	10,52	33,33	42,11	14,04	0,00
Županije i središnja državna tijela	57	7,02	12,28	38,60	38,60	3,50

Izvor: Autori.

6. Zaključak

Ideja lokalne samouprave realizira se kroz političke procese i obavljanje javnih poslova od interesa za lokalno stanovništvo, zbog čega se između političkih tijela, upravnih organizacija i građana stvaraju specifični odnosi. Putem mehanizama predstavničke i participativne demokracije građani su pozvani utjecati na donošenje odluka o lokalnim javnim politikama i o pružanju usluga kojima se zadovoljavaju njihove potrebe svakodnevnog značenja. Međutim, mnoge zem-

lje suočavaju se s problemima demokratskog deficita, ali i s problemima vezanim za lokalno upravljanje i kvalitetu javnih usluga. S nastojanjem da se uloge i ciljevi lokalne samouprave što uspješnije realiziraju, provode se političko-upravne reforme i uvode različite institucionalne inovacije. Uvođenje institucije neposrednog izbora lokalnih izvršnih dužnosnika uz paralelno jačanje njihovih ovlasti vođeno je idejom o potrebi snaženja legitimiteta izvršne vlasti koja se time izjednačava s predstavničkim tijelom te o uspostavi efikasnijeg upravljanja, što bi u konačnici trebalo unaprijediti lokalne političke procese i pružanje javnih usluga.

Iako su mnoge europske zemlje, uključujući Hrvatsku, uvele neposredan izbor lokalnih izvršnih čelnika, pokazalo se da ta institucija ima određene nedostatke i da se očekivani učinci ne moraju nužno realizirati u praksi. Stoga su neke zemlje nakon provođenja tog »eksperimenta« ubrzo vratile prijašnje mehanizme obnašanja lokalne izvršne vlasti, dok druge uporno inzistiraju na održavanju neposrednog izbora pojedinačnog izvršnog dužnosnika bez obzira na loše učinke koje je taj model izazvao.

U radu se posebno analizira utjecaj koji neposredno izabrani izvršni čelnici mogu imati na odnose lokalne samouprave i građana. Kroz sam način izbora, formalni položaj načelnika u političko-upravnom sustavu te stil upravljanja i vođenja izvršnih čelnika uloga građana kao političkih subjekata i korisnika lokalnih javnih usluga može se realizirati na različite načine. S jedne strane, izravnim izborom i neposrednom komunikacijom s nositeljem izvršne vlasti kod građana se može stvoriti osjećaj da zaista utječu na promjene u lokalnoj zajednici te da mogu lakše iskomunicirati, a onda i ostvariti svoje želje i potrebe. S druge strane, monokratsko vodstvo puno teže može integrirati mnogobrojne i različite interese lokalnog stanovništva. Neposredan izbor načelnika otvara vrata kandidatima koji izborni uspjeh mogu temeljiti na populističkim ustupcima iza kojih se krije nesposobnost iniciranja i provedbe odluka važnih za lokalno stanovništvo. Uz to često jake ovlasti pojedinačnih duž-

nosnika lako se mogu pretvoriti u autokratsko vođenje lokalne jedinice koje ide nauštrb interesa samih građana.

Rezultati istraživanja stavova hrvatskih gradonačelnika i načelnika o položaju nositelja lokalne izvršne vlasti te odnosima lokalne samouprave s građanima pokazuju snažnu podršku neposrednom izboru načelnika i ovlastima kojima načelnici raspolažu. Osim ocjene izravnog izbora načelnika kao poželjne ili jako poželjne reforme, među tri najvažnija autoriteta kojima raspolažu naveden je upravo postupak izbora načelnika te njihove zakonske ovlasti. Načelnici su ocijenjeni i kao akteri koji imaju najveći utjecaj na aktivnosti lokalne jedinice, a kao najučinkovitiji instrumenti upoznavanja načelnika s javnim mnijenjem navedeni su izbori i kontakti s građanima. Unatoč pozitivnom stavu prema utjecaju koji sami imaju, većina načelnika ocjenjuje kao negativne promjene u odnosu prema položaju građana kao korisnika, transparentnost troškova i kvalitetu lokalnih usluga koje su se dogodile tijekom zadnjeg desetljeća. Načelnici su uglavnom pozitivno orijentirani prema participaciji građana u donošenju lokalnih odluka, s time da ih gotovo polovina smatra da bi rezultati lokalnih izbora trebali biti najvažniji faktor određivanja javnih politika lokalnih vlasti.

Čini se da načelnicima odgovara položaj koji im je osiguran kroz instituciju izravnog izbora, kao i proširene ovlasti koje su stekli ukidanjem kolektivnog izvršnog organa. Participaciju građana u donošenju lokalnih odluka ne vide kao prijetnju i podržavaju različite načine izražavanja stavova građana prije odlučivanja o lokalnim pitanjima, ali uglavnom kao sekundarni mehanizam utjecaja. Međutim, iz rezultata istraživanja nije moguće zaključiti podržavaju li načelnici postojeći sustav radi dobrobiti građana i društvene zajednice ili je riječ o vlastitim interesima koji se tako mogu lakše realizirati. A upravo motivi koji stoje iza potpore izravnom izboru načelnika utječu na kvalitetu odnosa između lokalne samouprave i građana.

Institucija neposrednog izbora načelnika zasigurno ne jamči automatsko poboljšavanje odnosa građana i lokalne samo-

uprave. Štoviše, kako je analiza pokazala, sa sobom nosi i određene rizike. Ti su odnosi uvjetovani i nizom drugih faktora: stupnjem decentralizacije, povijesnim nasljeđem i političkom kulturom lokalne zajednice, njezinim stupnjem razvoja i mnogim drugima, a utjecaj samog načina izbora opet se prelama kroz karakteristike i karaktere konkretnih ljudi koji tu dužnost u određenom trenutku i na određenom mjestu obnašaju.²³ Međutim, ona svakako posjeduje potencijal za unaprjeđenje kvalitete tih odnosa. Ostvarenje tog potencijala, koliko o samom načelniku, u jednakoj ili većoj mjeri ovisi i o samim građanima, njihovom stupnju angažiranosti i uključenosti u političke procese. Institut neposrednog izbora, osim što je otvorio vrata dodatnom utjecaju građana, povećao je i njihovu odgovornost za »stanje stvari« u lokalnim jedinicama. Kao što sam odnos nužno nastaje tek u relaciji, odnosno interakciji više aktera, tako i njegova kvaliteta ovisi o volji, potrebama, afinitetima i kapacitetima obje strane. Građani su ti koji se u formalnim i neformalnim procesima moraju »izboriti« za kvalitetnije lokalne usluge, otvorenost i transparentnost lokalne jedinice i uvažavanje svojih stavova i potreba. Pri tome im institut neposrednog izbora osigurava dodatni kanal političkog utjecaja te veže načelnike i građane linijama izravne političke odgovornosti. Olakšavanje uvjeta za aktiviranje mehanizama utjecaja i realizacije političke odgovornosti (referendumi, građanske inicijative, opoziv...) i uravnotežen odnos izvršnog i predstavničkog tijela stoga su prijeko potrebni preduvjeti većoj odazivnosti načelnika građanima te usmjeravanju institucije neposrednog izbora na pozitivne učinke na odnos lokalne samouprave i građana.

²³ Upravo čimbenicima tradicionalne političke i upravne kulture Koprić objašnjava izostanak očitijih i značajnijih učinaka uvođenja institucije neposredno izabranog izvršnog čelnika u zemljama bivše Jugoslavije (Koprić, 2009a; 2009b).

Literatura

- Back, H., Magnier, A., Heinelt, H. (2006) Introduction. U: Bäck, H., Heinelt, H., Magnier, A. (ur.) *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Copus, C. (2006) *Leading the Localities: Executive Mayors in English Local Governance*. Manchester: Manchester University Press
- Dulabić, V. (2008) Građani i javna uprava na primjeru Grada Zagreba: sudionici u demokratskom procesu ili korisnici usluga. *Hrvatska javna uprava* 8 (1): 135–169.
- Fallend, F., Ignits, G., Swianiewicz, P. (2006) Divided Loyalties? Mayors between Party Representation and Local Community Interests. U: Bäck, H., Heinelt, H., Magnier, A. (ur.) *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Haus, M., Sweeting, D. (2006) Mayors, Citizens and Local Democracy. U: Bäck, H., Heinelt, H., Magnier, A. (ur.) *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Heinelt, H., Hlepas, N. K. (2006) Typologies of Local Government Systems. U: Bäck, H., Heinelt, H., Magnier, A. (ur.) *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Ivanišević, S. (1987) *Izvršni sloj u lokalnoj upravi*. Zagreb: Pravni fakultet, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom
- Ivanišević, S. (2008) *Izvršne institucije u lokalnoj samoupravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Koprić, I. (2001) Okviri, naglasci i perspektive aktualne decentralizacije u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 3(3–4): 411–454.
- Koprić, I. (2006) Neposredni izbor gradonačelnika i općinskog načelnika. U: Koprić I. (ur.) *Javna uprava – nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet u Zagrebu
- Koprić, I. (2009a) Neposredno birani načelnici: institucionalno oblikovanje, tradicija i kultura javnog sektora. *Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju* 5(1): 399–416.

- Koprić, I. (2009b) Roles and Styles of Local Political Leaders on the Territory of the Former Yugoslavia: Between Authoritarian Local Political Top Bosses and Citizen-Oriented Local Managers. *Hrvatska javna uprava* 9 (1): 79–105.
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2014). *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet
- Koprić, I., Vukojičić Tomić, T. (2013) *Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika – stanje i prijepori*. U: Koprić, I., Đulabić, V. (ur.) *Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Magnier, A. (2006) Strong Mayors? On Direct Election and Political Entrepreneurship. U: Bäck, H., Heinelt, H., Magnier, A. (ur.) *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Podolnjak, R. (2010) Institutional Reform of the Croatian Local Government: From Cabinets to Directly Elected Mayors and County Governors. *Politička misao* 47(5): 117–143.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3th edition. Oxford, UK: Oxford University Press
- Randma-Liiv, T. (2008/09) New Public Management Versus the Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 1(2): 69–81.
- Pusić, E. (1985) *Upravni sistemi*. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske, Pravni fakultet, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom
- Schick, A. (1998) Why most developing countries should not try New Zealand's reforms. *World Bank Research Observer (International)* 13(1): 123–131.
- Vetter, A., Kersting, N. (2003) Democracy versus Efficiency? Comparing Local Government Reforms across Europe. U: Vetter, A., Kersting, N. (ur.) *Reforming Local Government in Europe*. Op-laden: Leske + Budrich

Wollmann, H. (2014) The directly-elected mayor in the German Lander – introduction, implementation and impact. *Public Money & Management* 34(5): 331–338.

Wollmann, H. (2016) Local government reforms: between multi-function and single-purpose organisations. *Local Government Studies* 42(3): 376–384.

Propisi

Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, NN 109/07, 125/08, 24/11, 150/11

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 109/07

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 144/12.

Konačni prijedlog zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, P. Z. br. 330 od 20. ožujka 2006.

Josip Jambrač*

PARTICIPACIJA KAO MEHANIZAM LOKALNOG RAZVOJA: STUDIJA SLUČAJA – GRAD VRBOVEC

Pregledni znanstveni rad

UDK 352.072.7:342.573(497.5 Vrbovec)

Promjenom zakonodavstva u Hrvatskoj osigurani su neki od mogućih oblika za lokalnu participaciju. Članak analizira jedan od njih – građansku inicijativu – na projektu donošenja strategije održivog razvoja grada. U opisanom slučaju, inicijativa građana provodi se uz potporu predstavničkog tijela lokalne vlasti u formi savjetodavnog tijela – Vijeća. Izvršna vlast i Vijeće rade na istom zadatku – izradi Strategije održivog razvoja, ali temeljem dvaju posve različitih pristupa. Pristup izvršne vlasti klasičan je pristup izradi metodom *top-down*, dok je Vijeće pristupilo izradi strategije metodom *bottom-up*. Članak daje pogled na lokalnu dimenziju razvoja te kratku analizu institucionalnih mogućnosti definiranja politika održivog razvoja. Središnji dio članka opisuje pristup Vijeća dionicima i rezultate njihove participacije. Može se izdvojiti nekoliko zaključaka. Prvi, prisutan je velik jaz u smislu odvojenosti izvršne vlasti i građana odnosno poslovnih subjekata. Razmjena informacija i komunikacija gotovo da ne postoji. Drugo, niska je razina socijalnog kapitala. Skromna participacija i sumnja posljedica su dubokog nepovjerenja. Treće, dionici nisu uvjereni da će njihov angažman donijeti neke promjene i da će se proces razmjene informacija kakav je prezentiralo Vijeće nastaviti. Četvrto, privatni sektor svjestan je ograničenog utjecaja lokalne samouprave na institucije drugih razina, premda fizički dijele prostore u istoj zgradi. Peto, velik je utjecaj političkih stranaka na širinu participacije građana i poslovnih subjekata, uključujući i suradnju s članovima akademske zajednice. Moguće je da bi decentralizacija otklonila nesklad između institucija nekoliko razina vlasti te omogućila lokalnom vodstvu integrirano upravljanje razvojem, a vjerojatno bi potaknula i porast participacije.

Ključne riječi: participacija, građani, strategija održivog razvoja, Vijeće, dionici

* Josip Jambrač, univ. spec. oec. et iur., e-mail: josip.jambrac@gmail.com

1. Uvod

U politici, »participacija je sudjelovanje građana u procesima formuliranja, donošenja i provedbe javnih politika. Odnosi se na akcije građana kojima je cilj utjecati na odluke javnih institucija osobnim djelovanjem, djelovanjem putem interesnih organizacija ili organizacija civilnoga društva«. ¹ U Hrvatskoj još je uvijek najvažniji i najmasovniji oblik participacije sudjelovanje građana na izborima. Međutim, mogu li se javne politike, ma kako bile dobre, s jedne strane provesti ako ih građani ne razumiju i, s druge, shvaćaju li to vodstva lokalnih jedinica, tj. smatraju li institut demokratskog izbora samodovoljnim za djelotvornost lokalne demokracije (Ploštajner i Mendeš, 2006: 90)? Mogu li pojedinci, sami ili okupljeni i organizirani u neku organizacijsku formu u okviru vlasti ili izvan nje, utjecati na kreiranje javnih politika i s kojim rezultatom, analizira se u ovom radu na iskustvu participacije građana u formuliranju politike održivog razvoja u lokalnoj jedinici – Gradu Vrbovcu.

Govoriti o značenju pojmova održivosti i održivog razvoja nije nimalo jednostavno s obzirom na to da oba pojma nerijetko izazivaju žustre rasprave struke i znanstvenika. K tome, riječ je zapravo o političkom konceptu koji je u početku bio povezan sa slabije razvijenim zemljama, tj. njihovim okolišem (Kordej-De Villa, 2009: 17). Međutim, rasprave tijekom posljednjih tridesetak i više godina pokazale su da je održivi razvoj izravno povezan s kvalitetom odnosno dobrim upravljanjem (*good governance*) gradovima (Koprić, 2009). Ovo potonje za sobom pak povlači uspostavu adekvatnog upravljačkog sustava i metoda. Ponajprije, za postizanje ciljeva održivog razvoja valja odrediti i alokaciju odgovornosti. ² U našem slučaju, riječ je o supsidijarnosti i decentraliziranoj odgovornosti lokalne jedinice – grada za izradu strateškog dokumenta održivog

¹ Više na: <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=46811>.

² Zakon o regionalnom razvoju, NN 153/09 i 147/14; Pravilnik o obveznom sadržaju, metodologiji izrade i načinu vrednovanja županijskih razvojnih strategija, NN 53/10.

razvoja. Osim alokacije odgovornosti, uključeni su i različiti dionici, a proces izrade dobio je i institucionalnu dimenziju.

Iako Grad Vrbovec s obzirom na svoje karakteristike nije zakonski obavezan donositi strateške razvojne dokumente, pristupilo se izradi strategije održivog razvoja Grada u vremenskom okviru do 2020. godine, u skladu sa Županijskom razvojnom strategijom odnosno europskim proračunskim ciklusom do 2020. godine. Formiranje Lokalne akcijske grupe – LAG, osnivanje Lokalne razvojne agencije – LRA, kao i donošenje strategije održivog razvoja bio je logičan slijed aktivnosti, motiviran i možebitnim boljim vrednovanjem projekata s područja grada u natjecanju za fondove EU-a. Važećim Zakonom o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 153/09, 147/14), na područnim razinama donose se strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske do 2020. (SRRRH, 2020.)³, pa će se strategija grada Vrbovca uskladiti sa županijskom strategijom razvoja, ali i imati određene učinke na njezin sadržaj. Procese strateškog planiranja ne treba gledati odvojeno, već kao sveobuhvatan proces planiranja. Naime, istovremeno s modernizacijom sustava proračunskog planiranja, sukladno Zakonu o proračunu,⁴ Ministarstvo financija (MFIN) uvelo je obvezatno strateško planiranje u proces pripreme proračuna na svim razinama vlasti u Hrvatskoj. I konačno, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (MRRFEU) priprema novi Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem.⁵

³ Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, nositelj izrade Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske do kraja 2020. godine, u skladu sa Zakonom o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, donijelo je Odluku o upućivanju Strateške studije o procjeni utjecaja na okoliš Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. godine i Nacrtr prijedloga Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. godine na javnu raspravu. Javna rasprava završava 4. rujna 2016. Nakon toga sve bi županije trebale na osnovi pripremljenih prijedloga tekstova strategija razvoja pripremiti stratešku procjenu utjecaja na okoliš, usvojiti je zajedno sa strategijom na njihovim predstavničkim tijelima i tek bi tada, dakle negdje vjerojatno oko polovine 2017. godine, bile spremne kao važeća podloga za izradu strategija na nižim razinama.

⁴ Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12 i 15/15.

⁵ Više na <https://razvoj.gov.hr/sustav-strateskog-planiranja-i-upravljanja-razvojem/3432>.

Možda je pristup i izrada strategije održivog razvoja Vrbovca prvi put u povijesti grada s obzirom na njezino trajanje do 2020. dobra vježba za administraciju i pokušaj povezivanja planskih i proračunskih procesa s izvedbom. Mogao bi to biti prvi pokušaj traženja modela integriranog upravljanja planiranog održivog razvoja grada (Koprić, 2015: 30).

Iako su zakonski za gospodarski razvoj zadužene županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave,⁶ u najvećim urbanim centrima u Republici Hrvatskoj osiguravaju se financijska sredstva za provedbu aktivnosti namijenjenih održivom urbanom razvoju, putem integriranih teritorijalnih ulaganja (mehanizam ITU).⁷ No, Hrvatska prema svojoj administrativnoj teritorijalnoj podjeli ima 128 gradova, a prema tome više je od 70 posto »urbanog« prostora koji zaslužuje mogućnost izrade i vlasništvo vlastitog strateškog dokumenta razvoja. Grad Vrbovec pristupio je izradi strategije razvoja u 2015. godini temeljem dvaju posve različitih pristupa izradi takvih dokumenta u Republici Hrvatskoj. Jedan je utemeljen na smjernicama za izradu županijskih razvojnih strategija (*top-down*), a drugi na participativnom konceptu modela odozdo prema gore (*bottom-up*).

U drugom dijelu članka analizira se lokalna dimenzija razvoja i razumijevanja participacije, partnerstva i pomoći. Naime, Vrbovec pripada skupini od 55 gradova koji su preuzeli dio obveza financiranja decentraliziranih funkcija, pa decentralizacija predstavlja izazov za Grad ne samo s gledišta aktivnosti već prije svega s gledišta kapaciteta upravljanja decentraliziranim potrebama i upravljanja gradom.

Treći dio daje kraći osvrt na institucionalni kapacitet za razvoj, odnosno predstavlja neke od ključnih faktora koji su nužno potrebni da bi lokalne razine vlasti mogle kao najpogodnije (supsidijarne) razine djelovati u provedbi koncepta održivog razvoja.

⁶ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, (ZLP(R)S) NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13 – pročišćeni tekst.

⁷ Više na: <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/regionalni-razvoj/odrzivi-urbani-razvoj/3163>.

Četvrti dio opisuje kreirani proces *bottom-up* u definiranju prijedloga teksta strategije: od trenutka institucionalizacije procesa pa sve do njegova završetka izrade i, konačno, predstavljanja prijedloga strateškog dokumenta javnosti.

2. Lokalna dimenzija razvoja

Iako jedinice lokalne samouprave nisu Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi eksplicitno zadužene za gospodarski razvoj,⁸ već su to županije, uloga jedinica lokalne samouprave ipak se polagano premješta s uglavnom sfere politike i javne uprave prema ciljevima ekonomskog razvoja i poboljšanja kvalitete života svojih građana. Treba odmah spomenuti nelogičnost propisa. Naime, zemljište, kao *de facto* ključni resurs planiranja sveukupnog razvoja, kao i prostorno planiranje, u nadležnosti su jedinica lokalne samouprave, ali briga o gospodarskom razvoju ne. Fragmentacija lokalne samouprave jedan je od razloga prebacivanja brige o gospodarskom razvoju na višu razinu, međutim najveći broj (poslovnih) zona različitih namjena izgrađenih na području Republike Hrvatske izgrađen je u organizaciji lokalnih jedinica, uz većinsku financijsku pomoć središnje države i područnih jedinica. Povezati prostorno planiranih više od tisuću zona nije moguće, osim liste zona s gospodarskim mogućnostima i njihove adrese. No, to je adresar, nije strateško planiranje niti upravljanje gospodarskim razvojem. Međutim, bez obzira na

⁸ Može li županija zakonom zadužena za gospodarski razvoj uspostaviti mehanizme razvoja u, primjerice, 34 lokalne jedinice, a da nema nikakve ingerencije nad zemljištem i prostornim planiranjem? Teško se takvo što može potvrditi. Možda primjer u Zagrebačkoj županiji dobro ilustrira poziciju županije u toj zadaći. Naime, na prostoru, primjerice, Zagrebačke županije prostornim planom planira se izgraditi i opremiti više od stotinu poslovnih zona. Drugim riječima, prosječno svaka od 34 jedinice planirala je najmanje tri poslovne zone, a županija nijednu. Ne treba posebno isticati kolika su financijska sredstva uložena u takve i slične projekte bez dijagnostike ukupnih potreba na županijskoj razini. Rezultati se svode na poznate hrvatske političke događaje – otvaranja kojima nazoče svi financijeri. Uz subvencije kamata u kreditnim linijama i donacije za neke aktivnosti, tu završava županijska briga za razvoj.

fragmentiranu teritorijalnu administrativnu podjelu u Republici Hrvatskoj, urbani gravitacijski centri postoje (Toskić i Nječač, 2015), privlače populaciju i ostvaruju neki obujam ekonomske aktivnosti. Analiza poslovanja ekonomskih subjekata po županijama to nedvojbeno pokazuje (Jambrač, 2015: 106).

Osim toga, planiranje, posebice strateško planiranje razvoja, zahtijeva angažman određenih kapaciteta, stručnih, organizacijskih i financijskih – vlastitih ili vanjskih. U većini slučajeva, jedinice lokalne samouprave koriste se vanjskim stručnjacima za izradu strateških dokumenata razvoja. Grad Vrbovec također se u izradi svojeg strateškog dokumenta koristio vanjskim uslugama i županijskim financijskim sredstvima za njih. Razlozi leže u administrativnim kapacitetima uprave Grada u kojoj je zaposleno prosječno petnaest zaposlenika.

Grad Vrbovec ostao je gravitacijsko središte vrbovečkog kraja, premda je podijeljen na šest jedinica (grad i pet općina). Od 2000. preuzeo je obvezu financiranja dijela decentraliziranih funkcija. Dakle, s jedne strane Vrbovec privlači svoje bivše dijelove, dok s druge na cjelokupan prostor utječe blizina grada Zagreba i osjeća se gravitacija metropole. Vrlo velike dnevne migracije stanovništva Vrbovca i okolice u Zagreb iz poslovnih, obrazovnih ili drugih razloga, njegova blizina i mogućnosti koje otvara, bili su ključni argumenti za otvaranje rasprave o budućnosti sredine. Naime, blizina velikog tržišta te uloga velikog industrijskog subjekta (mesne industrije PIK) stvaraju velike prilike i neprilike pri usmjeravanju razvoja grada. Drugim riječima, postoje dva subjekta koji imaju gotovo presudan društveni i gospodarski utjecaj na funkcioniranje lokalne jedinice, a nisu ni na koji način *uvezeni* u održivi razvoj grada. Strateški dokument održivog razvoja – SOR trebao bi oba entiteta staviti na adekvatno mjesto u strategiji održivog razvoja i na oba, prilike i prijetnje, pokušati ponuditi moguće ostvariva i održiva rješenja.

Započetom izradom SOR-a gradska vlast na neki je način otvorila prostor i ponudila sudjelovanje u izradi razvojnog dokumenta građanima, udrugama, pojedincima i poslovnim subjektima. Osiguravanjem njihove participacije možda bi se

pomogla osigurati i promocija dobrog upravljanja te usmjerenje dijela zajednice na suradnju u oblikovanju javnih politika i načina rješavanja javnih problema (Koprić, 2009: 72). Otvaranjem procesa izrade strategije održivog razvoja grad je napravio prvi korak prema konceptu »upravljanja« nasuprot vladanju, odnosno s isključivog upravljanja financijskim sredstvima grada okreće se potražnji prilika za stvaranjem ekonomske neovisnosti kroz pružanje usluge više razine i povoljnijih uvjeta za život svojim građanima.

Koncept održivosti ili, možda prihvatljivije za lokalnu sredinu, doseg cilja »grada po mjeri čovjeka« nije moguće doseći konceptom upravljanja na dnevnoj razini. Dobro upravljanje zahtijeva i strateško planiranje, ali i participaciju svih dionika u pripremi, a posebno kasnije u provedbi projekata i programa. Dakako, poželjno bi bilo, barem na razini urbanih područja (gradova), uspostaviti i integrirano upravljanje ekonomskim, društvenim i okolišnim pitanjima i problemima. Takav poželjan, zapravo nužan pristup vraća nas opet iznova na pitanje adekvatnosti teritorijalne organizacije i raspodjele zadaća, odnosno na potrebu istinske decentralizacije (Koprić, 2008; Koprić, 2015; 23–33) kao modela organizacijskog rješenja na putu stvaranju uvjeta uspješne države i društva. Poput Danske.

Čime Grad Vrbovec raspolaže? Prije svega, prema popisu stanovništva 2011., Grad Vrbovec broji 14.797 stanovnika na prostoru od 161 četvornog kilomeara i gustoćom od 92 stanovnika po četvornom kilometru, što je 20 posto više od državnog prosjeka i isto toliko manje od prosjeka područne jedinice. Također, treba istaknuti da sve gravitirajuće jedinice – općine Dubrava, Farkaševac, Gradec, Rakovec i Preseka, bilježe pad broja stanovnika u proteklom razdoblju i imaju znatno nižu gustoća stanovništva. Dijelom su stanovnici tih jedinica svoje stanovanje preselili u Grad Vrbovec. Grad Vrbovec sastoji se od 42 naselja od kojih naselje Vrbovec uključuje trećinu ukupnog stanovništva, nešto manje od 5.000 stanovnika. Druga karakteristika prostora je velikih 4.400 stambenih jedinica, velik broj umirovljenika uz prosječnu dob

od 40 godina, u gradu djeluje negdje oko 50 udruga različitih područja djelovanja.⁹

S ekonomskog aspekta Grad Vrbovec ostvario je 2013. godine porezne prihode od 1.238 kuna po stanovniku, što je više od gravitirajućih općina, ali i puno manje od prosječnih poreznih prihoda gradova, bez Grada Zagreba, te godine koji su iznosili 1.987 kuna po stanovniku. U istom razdoblju općine u RH prosječno su ostvarile 1.181 kunu poreznih prihoda po stanovniku, dakle neznatno manje od Grada Vrbovca. Oba pokazatelja upućuju na dvije strane iste medalje – na relativno niske dohotke zaposlenih stanovnika Grada Vrbovca¹⁰ te na niskoprofitnu strukturu poslovnih subjekata gradske ekonomije.

Prema indeksu razvijenosti – IR – Grad Vrbovec nalazi se u trećoj od pet skupina sa 86 postotnom prosječnom razvijenošću RH. Međutim, Grad Zagreb svojim potencijalom ostvario je IR 140 u istom razdoblju i nedvojbeno upućuje na potencijalnu priliku.¹¹ Godine 2014. 212 poduzetnika na području Vrbovca imalo je 3.014 zaposlenih. Samo su 52 subjekta u proizvodnom sektoru sa 2.191 zaposlenikom, od čega je u mesnoj industriji PIK-u radilo njih 1.832. Ostatak od 160 poslovnih subjekata zapošljavao je 823 osobe ili u prosjeku oko pet osoba po subjektu. Isključimo li najveću kompaniju iz analize, u poslovnim subjektima na području grada prosječno je radilo između 5 do 6 osoba.¹² Veličina, odnosno velik broj malih tvrtki i obrta, s određenim potencijalom i možebitnim problemima, bio je ključan faktor za odabir modela *bottom-up* u pripremi prijedloga teksta SOR-a Vijeća za koordinaciju strateških politika razvoja – VKSPR.

Kapaciteti suradnje – udruživanja poslovnih subjekata i pojedinaca unutar Udruženja obrtnika ima dugu tradiciju u Vrbovcu. Međutim, posljednjih dvadesetak godina udruženje

⁹ Državni zavod za statistiku. *Popis stanovništva 2011.*

¹⁰ Ministarstvo financija. Lokalni proračun – Arhiva Ministarstva financija.

¹¹ Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. *Indeks razvijenosti.*

¹² FINA. *Analiza financijskih pokazatelja poslovanja poduzetnika Republike Hrvatske po županijama: Grad Vrbovec 2012. i 2013.*

u smislu ostvarivanja zajedničkih interesa *de facto* ne postoji. Postoji registrirano udruženje čije je djelovanje formalne naravi, zgrada je darovana Gradu, a udruženje pokriva područje Grada i susjednih općina. Možda je slika udruženja u Vrbovcu dobar primjer posljedica raspada i transformacije iz pojedinaca u društvo u društvo pojedinaca (Bauman, 2011: 43) i u Hrvatskoj, procesa u kojem ta organizacija u novonastalim uvjetima poslovanja nije uspjela svojim članovima ponuditi ništa atraktivno i tako opstati. S druge strane, poduzetnici se nisu uspjeli okupiti i definirati vlastitu suradnju unutar svoje (nove) udruge, premda su tijekom procesa razgovora o strategiji razvoja grada iskazivali potrebu za suradnjom i svakom vrstom pomoći.

Participacija u Hrvatskoj, s jedne strane, možda još uvijek nosi krimen samoupravljanja, bivšeg modela vlasničke participacije (Đokić et al., 2009: 190). Okupljanje zaposlenika lokalne samouprave, predstavnika udruženja i čelnika lokalnih jedinica u tijela koja pripremaju strateški dokument razvoja uz posredovanje vanjskog konzultanta praktično daje sliku fiktivne participacije. Uglavnom se aktivnosti svode na prikupljanje informacija (statističkih i vizualnih/političkih) i usmjeravanja teksta u većini slučajeva opisu trenutačne situacije s popisom pokazatelja, prirodnih i ekonomskih, sredine za koju se strategija radi. U najvećem broju izradaka ukratko se daje osvrt na razvoj, a razvoj se definira sa »treba« ili nabravanjem želja. Također, rijetko se pojavljuju dokumenti usmjereni na nekoliko ciljeva s određenim vremenom realizacije i za to pripremljenim projektima, odgovornim nositeljima i fazama provedbe. Suprotno od toga, »širok« pristup brani se potrebom »nikog ne izostaviti« i »zbog fondova EU-a«. Međutim, posve je jasno da prvo ne može biti cilj, a drugo, »svi« nikad nisu bili, niti će biti dio proračuna jedinice, niti imaju jednake šanse ostvariti svoje ideje u vremenskom okviru dokumenta, a još manje u fondovima EU-a. Naravno, ne mogu svi projekti biti od strateškog interesa jedinice, a neki od njih vjerojatno uopće nisu od interesa lokalne jedinice ili su eventualno štetni za njezin okoliš.

Partnersko vijeće – PAV – većinom čine zaposlenici javnog sektora, dok su predstavnici privatnih poslovnih subjekata slabije zastupljeni. Osim toga, u manjim jedinicama dobar dio zaposlenika ne živi u jedinici u kojoj radi. Dakako, raspravljati o razvoju grada u kojem ste zaposleni, a ne živite, ili možda imati drugačiji pogled na njegov razvoj i potencijale, iluzorno je očekivati od članova radne skupine, osobito ako se oni razilaze s pogledom svojeg šefa. Drugim riječima, smatra se da su razvojni ciljevi samorazumljivi, razvojne preporuke trebaju biti općenite i toliko široke da mogu pokriti baš »sve«. Možda se taj, dijelom naslijeđeni pristup, zadržao i zbog upute – »svrhe što učinkovitijeg korištenja fondovima Europske unije« – kako piše u čl. 1. st. 1. Zakona o regionalnom razvoju. Drugim riječima, plan je toliko širok da se svatko tko ima ikakvu ideju može na nj pozvati, odnosno, što nije nevažno (politički), nikog se (planski) nije izostavilo.

S druge strane, dokumentu nedostaje analiza institucija. Naime, pogled na razvoj u prvi plan trebao bi staviti analizu institucionalnog razvoja sredine, ponajprije uprave koja bi strategiju trebala iznijeti (provoditi i pratiti/nadzirati). Stoga je VKSPR ponudio pristup koji nije fokusiran na preuzimanje najbolje prakse ili na nadmoćnost nekog određenog modela, već koncept više vodi računa o tome koliko su poželjni institucionalni aranžmani primjereni određenom okruženju – dijagnostički pristup¹³ (Rodrik, 2011: 57). Naime, prvo, dijagnostički pristup nudi specifična rješenja za neku određenu sredinu te se po svojoj prirodi brine o političkim i administrativnim ograničenjima – poznaje aktere na obje strane, poznaje

¹³ Dijagnostički pristup nije preskriptivni, inženjerski pristup – ne propisuje lijek, već vodi računa o vrijednostima svake pojedine zemlju te se po svojoj prirodi/pristupu brine o političkim i administrativnim ograničenjima. Drugim riječima, poznaje aktere na obje strane (ekonomije i politike), poznaje sustav (njegove dobre i loše strane), ima to nužno iskustvo (u ekonomiji i državi) za kreiranje ostvarivih rješenja. Drugo, dijagnostički pristup obvezuje procjenu (*shadow prices*) troškova različitih ograničenja povezanih s ekonomskim rastom, a da o njima istovremeno ne iznosi svoje sudove. Dakle, uračunava troškove pojedinih razvojnih ograničenja, koja se razlikuju od zemlje do zemlje, vrijeme i šanse njihova prevladavanja u analizi uspješnosti rješenja. Naime, najbolje rješenje za jednu zemlju ne znači najbolje za drugu. Dijagnostički pristup zapravo *otkriva* mogućnost provedbe ili – liječničkim rječnikom – ekonomsko zdravlje okoline/nacije (Rodrik, 2011: 107).

sustav te ima to nužno iskustvo. Drugo, dijagnostički pristup trebao bi dati procjene troška različitih ograničenja povezanih s ekonomskim rastom, bez političke prosudbe (Rodrik, 2011: 107). Dakle, pristup bi trebao obuhvatiti doprinose različitih dionika, na različitim razinama, usredotočenim na ekonomska i društvena pitanja te pitanja okoliša. Različiti pogledi na razvoj implicirali su dva posve različita pristupa izradi SOR-a Grada Vrbovca: (a) tradicionalni i (b) participativni. U sljedećem dijelu analiziraju se ta dva pristupa.

3. Institucionalni kapaciteti za razvoj

Zakon o regionalnom razvoju (ZRR) spominje termin *urbano područje* i *strategiju razvoja urbanog područja*. Prvo, spominje urbane aglomeracije – četiri grada te veća urbana područja – gradove iznad 35.000 stanovnika, odnosno manja urbana područja s više od 10.000 stanovnika ili sjedišta županija. Drugo, određuje strategiju kao planski dokument urbanog područja – sastavni dio politike regionalnog razvoja. Kao oblik suradnje, zakonodavac institutom koji naziva *razvojni sporazum* otvara mogućnost suradnje najmanje triju jedinica oko urbanog središta – velikog grada.¹⁴ Također, u urbano pod-

¹⁴ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 19.a: »Veliki gradovi su jedinice lokalne samouprave koje su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja i koji imaju više od 35.000 stanovnika. Gradovi iz stavka 1. ovoga članka, kao i gradovi sjedišta županija...«. Međutim, sjedišta županija poput Krapine sa 12.480; Koprivnice 30.854; Gospića 12.745; Virovitice 21.291; Požege 26.248; Čakovca 27.104, imaju manje od 35 tisuća stanovnika, ali svojim položajem županijskog sjedišta dobivaju status »velikog grada«, iako nisu jedina središta – gravitacijska područja u Hrvatskoj, koja bi iz tih razloga trebala imati strategiju razvoja. U Hrvatskoj status grada iznad deset tisuća stanovnika imaju 52 jedinice. Prema procjeni geografa (Toskić i Njegač, 2015: 47–64), u Hrvatskoj je više od 100 gradova – gravitacijskih područja. Dvojbena je čl. 14., st. 6. Zakona o regionalnom razvoju, koji određuje za urbana područja one jedinice čija »središnja naselja imaju više od 10.000 stanovnika i/ili su sjedišta županija.« Npr., Grad Pazin je administrativno sjedište Istarske županije, imao je prema popisu stanovništva iz 2011. 8.638 stanovnika, dok je naselje Pazin imalo 4.382 stanovnika. Odredbom st. 6. Zakona, Pazin pripada kategoriji »manja urbana područja«.

ručje mogu se uključiti i susjedne jedinice lokalne samouprave ili je moguće uključiti njihove dijelove, uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela. S jedne strane, ne smije se zaboraviti ključni propis¹⁵ koji definira samoupravni djelokrug subnacionalne razine tako da se na područnoj razini županije osobito brinu o gospodarskom razvoju, a na lokalnoj razini općine i gradovi o društvenom razvoju te unapređenju i zaštiti okoliša. S druge strane, koncept održivog razvoja uključuje ekonomske, socijalne i okolišne teme, a s razine provedbe postaje institucionalni izazov posebice za zemlje u tranziciji. Čini se, i ovom se prilikom, kao i kod 2001. godine započetog procesa funkcionalne decentralizacije (Koprić, 2009: 70), sadržaj koncepta regionalnog razvoja na načelima održivosti ne poklapa sasvim sa samoupravnim djelokrugom subnacionalne razine.

Možemo analizirati dva pristupa institucionalizaciji regionalnog razvoja na načelima održivosti, prvi na višoj razini – nacionalnoj i područnoj (regionalnoj) razini, i drugi na lokalnoj razini. Zakonodavac je osigurao sudjelovanje lokalne razine na nacionalnoj u Vijeću za regionalni razvoj (čl. 18. ZRR-a) predstavnikom jedinice lokalne samouprave – JLS-a. Predstavnik JLS-a može biti čelnik jedinice, ali može biti i bilo koja druga osoba koju imenuje čelnik jedinice. To je osobito važno kad JLS nema usvojen strateški dokument razvoja. Međutim, i kad JLS ima ili, bolje rečeno, zna što hoće u okvirima svoje regije, članstvo u tijelu koje ima gotovo tisuću članova postaje figurativno, neučinkovito i, konačno, besmisleno. Situacija je vrlo slična sa sastavom tijela na područnoj (regionalnoj) razini: Partnerskog vijeća – PAV-a. Naime, PAV se osniva radi sudjelovanja u donošenju ŽRS-a, utvrđivanja prioriteta razvoja na svom području (što su *de jure* i *de facto* općine i gradovi tog područja i njihovi prioriteti razvoja) te za njihovu provedbu i praćenje. PAV djeluje sukladno načelu partnerstva i suradnje, naravno vodeći računa o zastupljenosti različitih dionika razvoja i interesa većine stanovništva u JLP(R)S-u. S obzirom na broj i veličinu lokalnih jedinica, njihovu snagu, gotovo

¹⁵ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

identična je struktura dionika. Dakle, i to tijelo na područnoj razini ima potencijalno velik broj članova, ali i mogućnost da tijelo čine članovi koji predstavljaju »manjinu« stanovništva područja – javni sektor, odnosno interese manjine dionika drugih sektora. Stječe se dojam da je sudjelovanje u spomenutim tijelima poželjno samo iz statističkih razloga (spominje se jedinica i predstavnik) i možda radi prikupljanja informacija o dobrim projektima. Ako jedinica nema predstavnika niti na jednoj spomenutoj razni, ništa se osobito neće dogoditi.

Radi učinkovite koordinacije i poticanja lokalnog razvoja, JLS, jedna ili više njih zajedno, mogu osnovati lokalnu razvojnu agenciju. Područne su jedinice osnivale županijske razvojne agencije, a u većini slučajeva njihovi suosnivači su i JLS-i s područja županije. Tako je i Grad Vrbovec jedan od osnivača razvojne agencija Zagrebačke županije, ali je osnovao i vlastitu razvojnu agenciju.

Prije nego se posve posvetimo lokalnoj razini, pobrojat ćemo institucionalne aktere: (1) Vijeće za regionalni razvoj, (2) Agencija za regionalni razvoj RH, (3) Partnersko vijeće statističke regije, (4) Partnersko vijeće zajednice županija, (5) Razvojni sporazum – nacionalna razina; (6) Partnersko vijeće županije, (7) Regionalni koordinatori, (8) Partnersko vijeće za urbano područje, (9) Županijske razvojne agencije – područna razina; (10) Lokalna razvojna agencija, (11) Partnersko vijeće – lokalna razina, (12) LAG – lokalna agencijska grupa, (13) Razvojni sporazumi na područnoj i lokalnoj razini. Statistički gledano, kada bi svi iskoristili zakonske mogućnosti, Hrvatska bi imala Nacionalnu strategiju regionalnog razvoja, 20 županijskih razvojnih strategija, četiri strategije urbane aglomeracije, 12 strategija većih urbanih područja, još 51 strategiju za administrativna područja s više od deset tisuća stanovnika te više stotina razvojnih dokumenata LAG-ova.¹⁶

¹⁶ Zakon o regionalnom razvoju u svojim odredbama ima dvije nepotrebne mogućnosti. Prvo, propis se donosi radi što boljeg korištenja fondova EU-a jer razvoj na održivim načelima nema ograničen rok i nije uzrok, već je cilj. Takva obrazloženja propisa spadaju u preambulu ili su popratni dio u postupku usvajanja Zakona. I drugo, propis institucionalizira partnerska vijeća za statističke regije, dakle podjelu koja nije dio političke organizacije države, već je isključivo statistička kategorija.

Mnoštvo dokumenata za koje propisi obvezuju da ih se doneše na subnacionalnoj razini trebali bi pripremati, koordinirati i na kraju pratiti i vrednovati zaposlenici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Međutim, najviše lokalnih jedinica, njih 320 ili 56 posto ukupnog broja jedinica, imalo je 2013. godine do deset zaposlenika. Slijedi 120 jedinica ili 21 posto ukupnog broja u kojima je u promatranom razdoblju bilo zaposleno između 11 i 20 zaposlenika; do 20 zaposlenika imalo je 440 jedinica, tj. 78 posto jedinica; više od 50 zaposlenih imalo je 55 jedinica, zajedno s područnim jedinicama.¹⁷ Pretpostavlja se da većinu jedinica s više od 50 zaposlenika čine jedinice s preuzetim obvezama financiranja decentraliziranih funkcija. U Zagrebačkoj županiji Grad Vrbovec spada u grupu jedinica od 11 do 20 zaposlenih, tj. s 15 zaposlenika u upravi. S obzirom na gotovo 15 tisuća stanovnika i preuzete obveze decentraliziranih funkcija, ovaj broj zaposlenih u gradskoj upravi nije dovoljan. Međutim, broj zaposlenika gotovo u cijelosti prate pokazatelji fiskalnog kapaciteta tih jedinica. Koliko su razlike velike, najbolje pokazuje primjer gradova. Naime, svi gradovi (128) u prosjeku su zajedno s Gradom Zagrebom u 2014. godini imali gotovo 70 zaposlenika, dok su gradovi bez četiri najveća grada (Zagreb, Split, Rijeka i Osijek) imali u prosjeku oko 20 zaposlenika. Vrbovec ima znatno manje zaposlenih u upravi od prosjeka gradova, posebice od prosjeka gradova s preuzetom zadaćom financiranja decentraliziranih funkcija. Upravni kapacitet jedinice definira obujam i kvalitetu aktivnosti i mogućeg njezina rezultata/ishoda. Upravni kapacitet *de facto* ovisi o veličini jedinica, a posljedično i o njezinoj ekonomskoj produktivnosti (Đulabić, 2015: 144). S gledišta upravnih kapaciteta, sasvim je logična odluka čelnika Grada Vrbovca o izboru vanjskog konzultanta za izradu SOR-a.

Postupak izrade SOR-a pokrenut je samo za administrativni prostor Grada Vrbovca bez susjednih pet općina, koje veći-

¹⁷ Državni ured za reviziju (2013) *Izješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti naplate prihoda u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.*

nom gravitiraju Vrbovcu. Gravitiraju ne samo zato što su bile dio bivše Općine Vrbovec, već i iz gospodarskih razloga: većina njihovih stanovnika radi u tvrtkama lociranim u Vrbovcu, institucije svih razina smještene su u Vrbovcu, komunalno poduzeće je zajedničko, javna prometna infrastruktura zapravo počinje u Vrbovcu itd. Međutim, s vrlo velikom vjerojatnošću može se pretpostaviti da pokušaj izrade i donošenja zajedničkog razvojnog plana svih jedinica ili više njih, prema propisanim procedurama, ne bi uspio. Naime, koncept dobiti – ne dati, za kojim općine s obzirom na slabiji financijski kapacitet uglavnom posežu u upravljanju zajedničkom imovinom s Gradom Vrbovcem, generirao je klasično nepovjerenje uz već utvrđene »neprihvatljive« stranačke razlike koje se teško mijenjaju na lokalnoj razini.

Najmanje dvije dileme javljaju se oko iznesene formulacije zakonodavca – *uključiti dijelove* JLS-a (čl. 16., st. 7. ZRR-a). Prva, može biti riječ o prirodnom resursu, potencijalnom ekonomskom, ekološkom ili institucionalnom, i drugo, može biti riječ o naselju ili naseljima koja su priključena na komunalnu infrastrukturu urbane jedinice ili oni *sami* to odluče. U oba slučaja, područje na koje bi se strateški dokument odnosio, s jedne strane, prelazi granice urbanog područja jedne jedinice, a s druge, subjekti ili entiteti imaju ili mogu imati vlastiti egzistencijalni interes uključivanja u strateški dokument razvoja. Međutim, o svemu tome na koncu trebaju dobiti suglasnost svoje matične jedinice, odnosno njezina predstavničkog tijela. Dobiti, odnosno donijeti takvu suglasnost na predstavničkom tijelu predstavlja nemoguću misiju. Takva bi suglasnost imala političke posljedice, dok su eventualne razvojne vrlo upitne.¹⁸ Iznimna fragmentacija lokalne samouprave (Koprić, 2010)

¹⁸ Zakon o regionalnom razvoju u čl. 14., st. 8. nalaže: »Kada dva ili više urbanih područja iz stavka 2. ovog članka neposredno graniče, smatraju se jedinstvenim urbanim područjem.« Drugim riječima, oba čelnika i njihova predstavnička tijela *moraju* generirati razvojni sporazum i usvojiti »jedinstvenu« razvojnu strategiju. Drugi problem krije se u stavku 6., gdje se spominju središnja naselja i izjednačavaju po dva različita uvjeta.

predstavlja, između ostalog, osobiti problem u kreiranju bilo kakvih zajedničkih strateških dokumenata, razvojnih mjera i potreba, sve za prostor prosječne veličine JLS-a ispod stotinu četvornih kilometara i prosječno sedam i pol tisuća stanovnika. S druge strane, suradnje između lokalnih jedinica zapravo nema, osobito ne surađuju jedinice koje bi najviše trebale surađivati – male jedinice (Škarica, 2015). Stoga je proces osnivanja razvojne agencije i izrade SOR-a Grada Vrbovca isključivo vezan za administrativno područje Vrbovca logičan s aspekta planiranja, međutim racionalnost osnivanja vlastite agencije drugo je pitanje.

Svojom odlukom gradonačelnik Grada Vrbovca pokrenuo je postupak izrade strategije te osnovao Radnu skupinu od 19 članova za njezinu izradu. Postupak je započeo izborom vanjskog konzultanta koji je s Radnom skupinom na radionicama iznjedrio nacrt dokumenta. Također, formirano je Partnersko vijeće, prošireno članovima iz gospodarstva. Radna skupina, na čijem je čelu bio gradonačelnik, činili su: gradonačelnik i dva zamjenika, pročelnici upravnih odjela, ravnatelj ustanova (škola, dječjeg vrtića, razvojne agencije, pučkog učilišta, knjižnice), direktori trgovačkih društava (komunalnog poduzeća, radija, turizma) te zaposlenik Poljoprivredne savjetodavne službe locirane u Vrbovcu i predsjednik Udruženja obrtnika. Već se na prvi pogled vidi da su svi članovi radne skupine *ovisni* o gradu; zaposlenici su ili korisnici proračuna grada, osim predsjednika obrtnika. U takvim odnosima i okolini, pristup izradi dokumenta okrenut je *top-down* načelu, tj. prihvaćaju se i traže argumenti za potvrđivanje političkog pogleda vladajućih na razvoj grada, bez obzira na ljudske potencijale grada i prirodne resurse. S druge strane, sastav skupine utemeljen je na institucijskom načelu, umjesto na načelima održivosti, koja bi trebali pratiti specijalisti s područja sociologije (pitanja društva), zaštite okoliša (ekolozi) te gospodarstva (ekonomisti, pravnici i dr.) kao i stručnjaci pojedinih sektora relevantnih za pojedino područje. Osim toga, vrlo je realna situacija da zaposlenici koji čine sastav radne skupine ne žive u jedinici u kojoj

sudjeluju u izradi strategije.¹⁹ *De facto*, sadržaj dokumenta gotovo u cijelosti ovisi o imaginaciji ili pragmatičnosti čelnog čovjeka. U slučaju Vrbovca, gradonačelnik se opredijelio za pragmatičnost, model koji je inače poznat i priznat u Hrvatskoj na svim razinama. U konačnici, Gradsko vijeće usvojilo je prijedlog Strategije radne skupine.

4. Participacija, partnerstvo, zajednica

Godinu dana prije odluke o izradi SOR-a grupa građana započela je raspravu o načinu participacije u kreiranju javnih politika (Koprić, Manojlović, 2013: 27–28) u svom Gradu Vrbovcu. Razlozi za takav potez, i ove grupe i poteza gradonačelnika, bili su vjerojatno identični – stvoriti dokument koji bi pomogao da se grad brže i bolje razvija. Oko ove temeljne činjenice, dakle potrebe za promjenama u koncepciji razvoja grada kao i potrebe da se nešto učini, konsenzus grupe postignut je vrlo brzo. Međutim, za definiranje oblika djelovanja/participacije trebalo je daleko više vremena. Dva su institucionalna koncepta (Vujčić, 2000: 121) bila na stolu. Prvi, osnovati Udrugu, dakle djelovati kao civilno društvo prema vlastima i javnosti, i drugi, u okviru predstavničkoj tijela – Gradskog vijeća – GV, formirati tijelo s jasno definiranim područjem djelovanja. Na koncu, grupa se složila oko formiranja radnog tijela pod okriljem GV-a – uz uvjet većinske potpore vijećnika. Naime, poznajući odnose stranaka u predstavničkom tijelu grada Vrbovca, grupa je smatrala potrebnim imati većinsku potporu za ideju formiranja savjetodavnog tijela i njezina područja rada.

Uz suglasnost izvršne vlasti, a na prijedlog predsjednika Gradskog vijeća (člana grupe), Gradsko vijeće prihvatilo je prijedlog odluke i s potporom 2/3 članova osnovalo Vijeće za koordinaciju strateških politika razvoja – VKSPR. Vijeće je osnovano s ciljem promišljanja i koordinacije strateških politi-

¹⁹ Npr. u Radnoj skupini za izradu strategije Zagrebačke županije velik broj članova Radne skupine stanovnici su Grada Zagreba.

ka razvoja, unutar kojeg se može odvijati razmjena informacija i socijalno učenje. Odlukom je Vijeće postalo savjetodavno tijelo GV-a, bez upravljačkih ovlasti, a svoje aktivnosti temelji na participativnom modelu, utvrđivanjem otvorenih pitanja i ideja kojih je svrha poboljšanje postojećih ili uspostava novih politika i projekata razvoja. »U svoj rad Vijeće će, ovisno o temama koje će razmatrati, uključivati poduzetnike ili predstavnike poduzetnika iz svih sektora i djelatnosti, civilnog društva i političkih stranaka, kao i predstavnike entiteta u vlasništvu Grada (trgovačkih društava, ustanova, proračunskih ili izvanproračunskih korisnika)«, stajalo je u tekstu Odluke o osnivanju.

Ideja grupe bila je da pokuša kroz druge institucionalne oblike (izvan čvrstih političkih okvira) uspostaviti tijelo za promišljanje javnih politika, provedbu, evaluaciju i uspostavu ravnoteže između privatnih interesa i javnog dobra, odnosno pokušati ostvariti punu autonomnost i uključenost. Drugo, javni sektor (u gradu) raspolaže samo dijelom informacija, uobičajeno manje od privatnog sektora, dok privatni/poslovni sektor nosi iskustvo o mjestima i prirodi neuspjeha (upravnih i tržišnih) koji blokiraju njihov razvoj. Stoga se postavke politika razvoja trebaju razmatrati i usvajati tako da budu dostupne poslovnom sektoru kroz mrežu uzajamnih veza javnog i privatnog sektora (Rodrik, 2007: 62). Drugim riječima, Vijeće je zapravo trebalo biti mjesto »sredine« između javnog i privatnog, s dovoljnom širinom autonomije u kritičnom osvrtu i predlaganju preporuka, s legitimitetom vlasti – Gradskog vijeća.

Pristup. U Vijeće su predloženi te pristali biti članovi Vrbovčani, ugledni znanstvenici sa stalnim ili povremenim prebivalištem u Vrbovcu.²⁰ Članovi Vijeća s jedne strane strukom

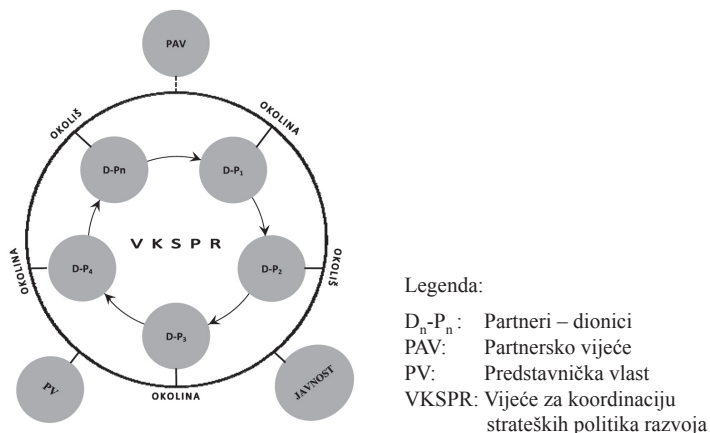
²⁰ Njih šestoro kako slijedi: prof. dr. sc. Stjepan Car, Fakultet elektrotehnike i računarstva Sveučilišta u Zagrebu i Končar – Institut za elektrotehniku – u mirovini; izv. prof. dr. sc. Vlado Cetl, Geodetski fakultet Sveučilišta u Zagrebu; dr. sc. Željko Grahek, Institut Ruđer Bošković; prof. dr. sc. Ivan Koprić, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu; prof. dr. sc. Jurica Pavičić, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu; prof. dr. sc. Željko Tomšić, Fakultet elektrotehnike i računarstva Sveučilišta u Zagrebu.

pokrivaju gotovo sva područja održivog razvoja (Ploštajner i Mendeš, 2006: 95–96), dok s druge dobro poznaju prostor i ljude koji bi u konačnici trebali participirati u prijedlozima i nositi strategiju. Također, ne manje važno, članovi Vijeća poznaju trendove razvoja gradova približne veličine, njihovih problema i prednosti, osobito ako su u neposrednoj blizini metropole. Stoga je Vijeće ponajprije pokušalo saznati gdje leže najveća »sputavajuća ograničenja« razvoja (Rodrik, 2007: 99). Drugo, mogli su biti autonomni u kritičkoj analizi stanja i slobodnog kreiranja vizije održivog razvoja grada. Naime, članovi Vijeća nisu ovisni o aktualnoj vlasti, nisu članovi političkih stranaka i nisu zaposleni na području Grada. Treće, izbor sugovornika iz gospodarstva temeljen je na pozitivnim rezultatima poslovanja.

Svim odabranim poslovnim subjektima i pojedincima (javnim i privatnim) upućeno je pismo s pozivom i ciljevima razgovora. Također, Vijeće je svim poduzetnicima uputilo anketni upitnik (anonimni) s dvadesetak pitanja podijeljenih u tri grupe. Prva grupa pitanja odnosila se na specifične podatke o poslovnom subjektu, druga o razvojnim problemima i suradnji, a treća o očekivanjima od dokumenta i prijedlozima vlastima. Odgovori u anketi trebali su uz razgovore biti supstancija prijedloga strategije.

Participacija. Vijeće je za osmišljavanje razvojnih politika usvojilo model izrade dokumenta i njegove prezentacije (slika 1). Prvi krug participacije podijeljen je u tri dijela: (1) ekonomski subjekti – tvrtke i obrtnici (2) OPG – poljoprivrednici i (3) javni sektor. Drugi krug predvidio je staviti prijedloge prema okolini i okolišu te utvrditi moguće sukobe i/ili štete. Treći krug predviđa prezentaciju javnosti i izvješćivanje Gradskog vijeća o provedenim aktivnostima.

Slika 1. Model participacije



Izvor: Autor.

Prvi krug razgovora dionika i partnera (D-P) počeo je s najvećim gospodarskim subjektom u gradu mesnom industrijom PIK. Prvi ne samo zato što su daleko najveći po broju zaposlenih i prihodima već i zbog utjecaja njihove djelatnosti. Naime, Vrbovec je stočarski kraj, pa je viđenje lidera s obzirom na značaj mesne industrije i moguć njezin veći učinak u razvoju potencijala okoline od iznimne važnosti. S druge strane, mesna industrija velik je potrošač vode i još veći zagađivač okoliša. Stoga je pitanje društveno odgovornog poslovanja (DOP) bilo gotovo jednako ili važnije članovima Vijeća od predavljanja poslovnih planova razvoja mesne industrije. Drugi po redu bile su manje tvrtke i obrtnici, a treći krug razgovora obavljen je s OPG-ima odnosno s većim poljoprivrednim proizvođačima. Krug razgovora s dionicima zaključen je s javnim službama (ustanove i trgovačka društva): osnovne i srednja škola, komunalno poduzeće, turistička zajednica, Pučko otvoreno učilište, dječji vrtić, Narodna knjižnica.

Opažanja s provedenih razgovora također se mogu podijeliti u tri grupe: širi pogled, individualni (obrnici/poduzetnici) i posesivni pristup javnih službi. »Širok« pogled rezerviran je za mesnu industriju; velika sama po sebi, a još jača u sklopu

korporacije, fokusirana je na poslovni rezultat, dok su pitanja DOP-a i sudjelovanje u razvoju zajednice na začelju liste prioriteta i obveza. Prvo ne mogu izbjeći zbog imidža kompanije, dok drugo pokušavaju nadoknaditi financiranjem pojedinih manifestacija ili udruga. Viša razina suradnje možda bi se mogla realizirati kroz projekte i programe od zajedničkog interesa. Vjerojatno i više od postojećeg, koji je *de facto* program samo mesne industrije, a odnosi se na sufinanciranje odjela učenika – mesara u srednjoj školi.

Poduzetnici i obrtnici izrazili su svoje zadovoljstvo što konačno ima »netko« tko će saslušati njihove probleme i potrebe. Osim toga, istaknuli su potrebu za mjestom/institucijom, koja će im moći pružiti potrebne informacije i eventualne mogućnosti o ekonomskim pitanjima. To se posebice odnosi na probleme prostora odnosno infrastrukture u gradu. Drugim riječima, izrazili su potrebu institucionalizacije razmjene informacija vlasti i poduzetnika, a osnivanje razvojne agencije čini se kao prikladan oblik te razmjene. Također, pokazali su svoje manjkavosti nedostatkom vlastitog organiziranja, ali i izrazili spremnost na suradnju pa i partnerstvo u povezivanju određenih programa i projekata od javnog i privatnog interesa. Međutim, većina dionika uglavnom se referirala na vlastite probleme i zahtjeve.

Poljoprivreda, tj. dionici koji su se odazvali, podsjetili su na loše stanje u poljoprivredi, točnije na selu, za Vrbovec potencijalno važnom sektoru s obzirom na prirodni resurs. Naime, dok su poduzetnici uglavnom autonomni, poljoprivredni proizvođači korisnici subvencija s bilo koje razine, s priličnom se pažnjom, ili čak bojazni, odazivaju pozivu na skupove, osim kad je riječ o nekom savjetovanju. Drugim riječima, politika ima nešto manje utjecaja na poduzetnike, dok je na selu ona još uvijek ključna za bilo kakve aktivnosti, pa i promjene. To su nedvosmisleno potvrdili sudionici razgovora. Prisutni se većinom bave poljoprivredom uz neki posao, ili je to trenutna djelatnost za preživljavanje, i većinom su ljudi starije životne dobi. Velikih OPG-a vrlo je malo. Još je manje onih koji su uspjeli zaokružiti proizvodni ciklus. Dakle, osim problema

općenito sa znanjem odnosno obrazovanjem u djelatnosti, organizacija tržišta za poljoprivredne proizvode i organizacija samih poljoprivrednika pokazale su se kao prioritetni zadaci za eventualno zaustavljanje propadanja sela.

Posljednja grupa bili su predstavnici javnih službi. Posezivnost je možda i preblaga riječ za njihove reakcije kad se postavljaju prijedlozi promjena odnosa prema okolini ili uvođenje novih aktivnosti u javne ustanove i trgovačka društava. Velika većina dionika iskazala je slab ili nikakav interes za razmatranje bilo kakvih drugih ideja izvan svojeg vlastitog viđenja razvoja isključivo vlastite i za Vrbovec »male« organizacije. Zatvorenost (i osobna) za raspravu o inovacijama, a kamoli prijedlozi inovacija, pokazala se kroz promptno odbijanje zbog navodne neizvedivosti ili izlike da realizacija nije u nadležnosti grada. To je osobito bilo uočljivo u segmentu obrazovanja (srednja škola) o prijedlogu za promjenom kurikula prema potrebama i potencijalima grada. Primjerice, usprkos važnosti poljoprivrede za razvoj grada, u srednjoj školi nema odjela za bilo koju poljoprivrednu djelatnost. Dodatno, više se očekivalo od ove skupine dionika visokoobrazovanih ljudi, osobito u pogledu imaginacije ili barem iskazane volje za promjenama. Međutim, i kod njih je, s jedne strane, snažno uočljiva politička pozadina aktera u maloj sredini, gdje je primarno važna pripadnost, a ne imaginacija. S druge strane, model upravljanja ustanovama i u ovom slučaju upućuje na problem podijeljene odgovornosti između JLS-a i središnje države. Ta podijeljena odgovornost postaje ključna prepreka i uzrok ne samo participaciji u zajednici nego i vrednovanju rezultata i funkcioniranja samih ustanova. One de facto samo fizički pripadaju zajednici. To je posljedica modela započete djelomične funkcionalne decentralizacije u cijeloj zemlji.

Vijeće je sagledalo sve prijedloge, informacije, primjedbe i kreiralo prijedlog teksta strategije s fokusom na građane s aspekta položaja grada i izvedivosti, s obzirom na percepciju i stvarnog stanja stvari u okolini i okolišu. Viziju je Vijeće temeljilo na prirodnim i ljudskim potencijalima, željom zajednice, izraženom voljom dionika, ali i potrebama razvoja koji

bi kreirao nova radna mjesta. U konačnici, blizina metropole velika je prilika za nove dionike u zajednici i nove ideje u kreiranju javnih politika. Stoga je ta činjenica imala ključan utjecaj u osmišljavanju strateških aktivnosti.

Javnost. Vijeće je predstavilo svoje viđenje razvoja grada Radnoj skupini. Pristup Radne skupine, kao što je naprijed navedeno, bio je posve drukčiji i doveo je do sasvim drukčijeg prijedloga. Naime, Vijeće je predlagalo usredotočiti se na nekoliko projekata i za njihovo ostvarenje potrebnih mjera s obzirom na kratkoću vremena projekcije strategije i ograničeni fiskalni kapacitet Grada. Radna skupina, suprotno, predlagala je širok pristup, koji bi obuhvatio sve sektore, sve društvene skupine i nabrojene ciljeve. Dakle, Vijeće i Radna skupina generirali su dvije posve različite strategije. To se moglo i očekivati, jer su različiti pristupi i struktura skupina mogli dovesti samo do različitog materijala. Međutim, ne samo da se tekstovi razlikuju po sadržaju, značajno se razlikuju i po obujmu dokumenta. Strategija Vijeća tiskana je na A5 formatu s 27 stranica, dok je tekst Radne skupine iznosio 158 stranica A4 formata.

Vijeće je zajedno s izvršnom vlasti Grada organiziralo okrugli stol na temu *Održivi razvoj Vrbovca 2020.* i predstavilo svoj prijedlog SOR-a. Na okruglom stolu članovi Vijeća prezentirali su svoja stajališta o održivom razvoju zajednice u kojoj žive. Prvi put je u javnosti i na mrežnoj stranici Grada predstavljen dokument ovakve vrste. Međutim, treba naglasiti skroman interes za sudjelovanje i na okruglom stolu. Puno je razloga slabog interesa za aktivno sudjelovanje u javnosti. Neki od njih su koncepcija obrazovanja, kultura (ne)sudjelovanja, stupanj ekonomskog razvoja itd.

Opisana participacija članova akademske zajednice organiziranih u Vijeću na projektu predlaganja strategije imala je najmanje dva cilja. Prvo, približiti vlast građanima i otvoriti im mogućnost sudjelovanja u procesu predlaganja javnih politika te ih uvjeriti u važnost njihova uključivanja u procese kreiranja javnih politika. Drugo, bio je to pokušaj kreiranja prostora snažnije mobilizacije javnosti, posebice jer je bila riječ

o pitanjima definiranja održivog strateškog razvoja zajednice. Uspjeh je polovičan. Prostor je otvoren, mobilizacija je izostala.

5. Zaključak

Stare prakse i metode ne nestaju preko noći. Većina sugovornika, a vjerojatno i većina onih koji se nisu odazvali i nisu ispunili upitnike, ne vjeruje ni u kakvu korist od ovakvih dokumenata i participacije u njihovoj izradi. Također, većina je smatrala da ovakvi dokumenti odnosno participacija služe jedino političarima, a dolazak na slične rasprave mogao bi im samo štetiti. Pesimistično gledište nije neočekivano s obzirom na to da su se desetljećima dokumenti pripremali negdje »gore«, bez široke i za građane primjereno pripremljene razine rasprave. Štoviše, ukorijenilo se stajalište da onima koji ih pripremaju do mišljenja onih »dolje« zapravo i nije previše stalo. Iako trendovi pokazuju pad sudjelovanja na izborima, još uvijek građani pokazuju daleko najveći interes za tu vrstu participacije.

Drugo, poduzetnici su izrazili svoje zadovoljstvo otvorenim pozivom na razgovor i drukčijim pristupom ideji kreiranja javnih politika. Kažu, »nitko ih do sada nikada nije pozvao i pitao za mišljenje, a kamoli slušao«. Stvaranje povjerenja između vlasti i poduzetnika nije ni lako ni jednostavno, niti se može ostvariti na jednom projektu i u kratko vrijeme. Međutim, primijenjeni pristup pokazao je da postoji dio poduzetnika koji razumije i/ili vidi svrhu participacije u zajedničkom i u pojedinačnom interesu. S jedne strane, poduzetnici su pokazali želju za sudjelovanjem, a s druge su, više ili manje, izravno iznijeli svoje sumnje o jednokratnom potezu koji vjerojatno neće postati trajna poluga daljnjeg načina rada gradskih vlasti. Dakle, iskazali su svoje nepovjerenje. Čini se da zajednice mogu doći u opasnost ako oni koji nisu naučili slušati imaju priliku vladati.

Treće, poduzetnici su iz iskustava prišli sudjelovanju s nadom, ali vrlo oprezno. Naime, njihova izrečena iskustva u

suradnji s izvršnim vlastima na svim razinama tome su ih naučila. Jer poduzetnici su svjesni da su deklarativna zalaganje za demokratske vrijednosti i načela daleko od svakodnevne zbilje. Stoga ozbiljno procjenjuju svoj angažman osobito u pitanju otvorenosti. S druge strane, ključni faktor za prethodno – javnost, njezini zahtjevi i želja za participacijom, razmjerni su stupnju razvijenog povjerenja, ali i tradicije. Dosadašnji, pristup (*top-down*) ne potiče građane na participaciju, posljedično ne stvara dobre pretpostavke za djelotvornu upravu koja bi trebala funkcionirati na načelima otvorenosti, pravodobnosti i odgovornosti, zajedno s građanima. Za stvarnu primjenu drugačijeg modela upravljanja u javnoj upravi treba isto toliko ili više vremena koliko je do danas utrošeno.

Četvrto, velika većina lokalnih jedinica, kao i Grad Vrbovec, jednostavno nema kapaciteta, ni financijskog ni upravnog, da bi u pravom smislu mogla usvojiti model integriranog upravljanja. Međutim, iako je to i moguće uspostaviti, u tome JLS-ima zakonodavac nimalo ne pomaže. Naime, pod istim krovom u većini JLS-a tri su razine državnih i područnih institucija, desetak ureda na koje čelnik jedinice ne može utjecati niti ih može povezati, iako su sve one važne za razvoj lokalne sredine, posebice u odnosima s građanima. Drugim riječima, građani ih ne vrednuju prema tome kome pripadaju, već po lokaciji gdje su smještene.

Peto, ključnim za jačanje participacije i podizanje razine socijalnog kapitala jest obrazovanje. Podizanje razine obrazovanja stvorilo bi ponajprije uvjete za podizanje samopouzdanja, jednog od ključnih faktora u samozapošljavanju i odluke za otvaranje vlastitog posla, podiglo bi potrebnu razinu svijesti o važnosti organiziranja u poslovnoj zajednici i društvu, o zajedničkim potrebama, dalo hrabrost za mobilizaciju i preuzimanje odgovornosti za ostvarenje pojedinačnih i zajedničkih socijalnih ciljeva. Također, stvorila bi se šira socijalna baza za izbor potencijalnih kreatora javnih politika i način njihove izvedbe. Međutim, utjecaj lokalne zajednice na sadržaje obra-

zovnih institucija smještenih na njihovu području skroman je i nema institucionalnu težinu. Više ili manje, sve je, nažalost, predmet voluntarizma.

Govoriti o perspektivi participacije u JLS-ima znači govoriti o perspektivi zajednica koje opstaju i razvijaju se na povjerenju. Premda smo usvojili Europsku povelju o lokalnoj samoupravi i u propise unijeli mehanizme participacije, participacija građana, bez obzira na stranačku pripadnost ili nepripadnost, zapravo se ne koristi kao alat za zaštitu svojih i zajedničkih ciljeva. Čini se da dostupne mogućnosti participacije nisu poznate građanima, dok ih političke stranke rijetko koriste i ne promoviraju. Drugim riječima, o sudjelovanju građana u kreiranju javnih politika na lokalnoj razini teško se može govoriti. Za početak, možda bi promocija EPLS-a trebala biti jedan od zadataka središnje države s ciljem demokratskog razvoja društva. Jer jedan od bitnih faktora opstanaka i razvoja zajednice jest razvijeni socijalni kapital odnosno povjerenje nužno za odvijanje interakcija članova zajednice. Usporedno s podizanjem razine socijalnog kapitala – jačanjem JLS-a i provedbom istinske decentralizacije – stvorili bismo uvjete za kompetentnu lokalnu samoupravu i njezine odgovornosti za vlastiti razvoj. Istinska decentralizacija temeljena na jasno utvrđenim društvenim vrijednostima mogla bi osigurati stvaranje uvjeta za razvoj *grada po mjeri čovjeka!* Tada bismo možda mogli očekivati i snažniju participaciju građana.

Literatura

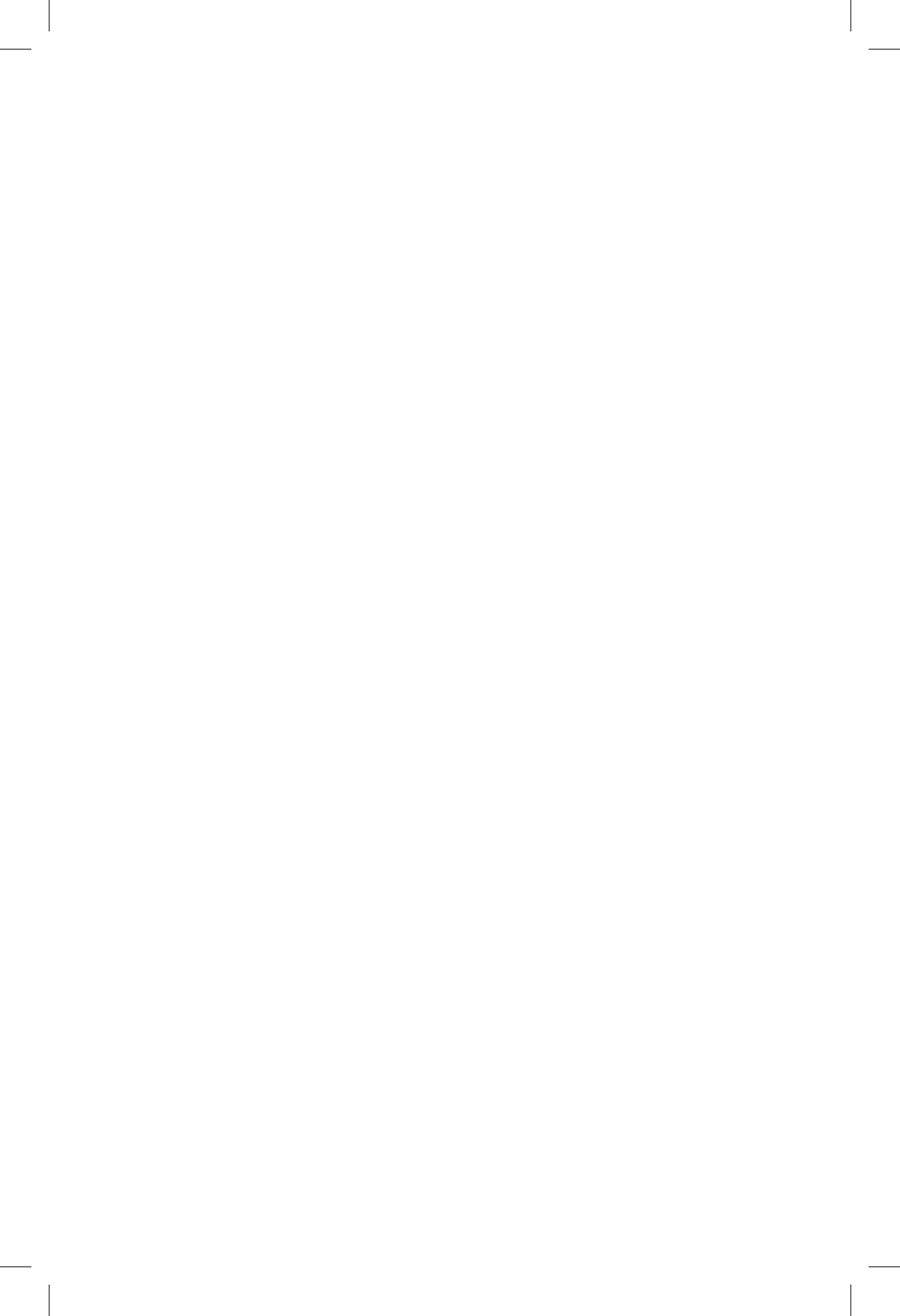
- Bauman, Z. (2011) *Tekuća modernost*. Zagreb: Naklada Pelago
- Dokić, I., Starc, N., Stubbs, P. (2009) Participacija u tranziciji: problemi i mogućnosti participativnih pristupa upravljanju strateškim razvojem u Hrvatskoj – 3 analize slučaja. U: Kordej-De Villa, Ž., Stubbs, P., Sumpor, M. (ur.) *Participativno upravljanje za održivi razvoj*. Zagreb: Ekonomski institut, str. 189–204.
- Đulabić, V. (2015) Regionalni razvoj i županije u Hrvatskoj. U: Barbić, J. (ur.) *Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske*. Zagreb: HAZU, str. 139–159.
- Jambrač, J. (2015) Ljudi, ekonomija i teritorijalni ustroj. U: Barbić, J. (ur.) *Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske*. Zagreb: HAZU, str. 91–137.
- Jambrač J. et al. (2015) *Vrbovec 2020: Održivi razvoj Grada Vrbovca do 2020*. Rad predstavljen na 1. okruglom stolu: O razvoju grada do 2020., Vrbovec, 13. lipnja 2015.
- Jambrač, J. (2016) Lokalna samouprava u Hrvatskoj: veličina i ekonomska skala. U: Jurić, D. (ur.) *Zbornik Pravnog fakulteta u Sveučilišta u Rijeci* 37(2): 981–1009.
- Koprić, I. (2008) Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup sustavu lokalne samouprave. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 8(1): 95–133.
- Koprić, I. (2009) Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 9(1): 69–78.
- Koprić, I. (2010) Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 10(4): 941–959.
- Koprić, I. (2010) Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 10(2): 371–386.
- Koprić, I., Manojlović, R. (2013) Participacija građana u lokalnoj samoupravi – nova hrvatska pravna regulacija i neka komparativna iskustva. U: Davitkovski, B. (ur.) *Četvrti Skopsko-zagrebački pravni kolokvij*. Skopje: Pravni fakultet Justinijan Prvi, str. 9–35.
- Koprić, I. (2015) Teritorijalna organizacija Hrvatske: prema novom uređenju. U: Barbić, J. (ur.) *Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske*. Zagreb: HAZU, str. 21–44.

- Koprić, I. (2015) Suradnja i razvoj u lokalnoj i regionalnoj samoupravi. U: Koprić, I., Škarica, M., Milošević, B. (ur.) *Suradnja jedinica kao instrument konsolidacije sustava lokalne samouprave, iskustva, mogućnosti i ograničenja*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 3–22.
- Kordej-De Villa, Ž. (2009). O održivom razvoju. U: Kordej-De Villa, Ž., Stubbs, P., Sumpor, M. (ur.) *Participativno upravljanje za održivi razvoj*. Zagreb: Ekonomski institut, str. 17–46.
- Ploštajner, Z., Mendeš I. (2006) *Građanska participacija*. Preuzeto sa: <https://www.library.fes.de/pdf-files/bueeros/kroatien/50251/06.pdf>
- Rodrik, D. (2007) *Industrijska politika za 21. stoljeće: Globalizacija, institucije i gospodarski rast*. Zagreb: Hrvatska gospodarska komora
- Rodrik, D. (2011) *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York: W. W. Norton & Company
- Škarica, M. (2015) Suradnja i razvoj u lokalnoj i regionalnoj samoupravi. U: Koprić, I., Škarica, M., Milošević, B. (ur.) *Suradnja jedinica kao instrument konsolidacije sustava lokalne samouprave, iskustva, mogućnosti i ograničenja*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 253–292.
- Toskić, A., Njegač, D. (2015) Urbani sustav kao osnova nove upravno-teritorijalne podjele Hrvatske. U: Barbić, J. (ur.) *Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske*. Zagreb: HAZU, str. 47–64.
- Vujčić, V. (2000) Politička participacija. *Politička misao* 37(1): 115–140.

Propisi i ostali izvori

- Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15
- Zakon o regionalnom razvoju, NN 153/09, 147/14
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 50/11, 144/12, 19/13 – pročišćeni tekst
- Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, NN – Međunarodni ugovori 14/97, 4/08.
- Uredba o indeksu razvijenosti, NN 63/10, 158/13

- Pravilnik o obveznom sadržaju, metodologiji izrade i načinu vrednovanja županijskih razvojnih strategija, NN 53/10
- Ministarstvo financija. Godišnja izvješće Ministarstva financija. Preuzeto s mrežne stranice: <http://www.mfin.hr/hr/publikacije>
- Ministarstvo financija. Lokalni proračun – Arhiva. Ministarstvo financija. Preuzeto s mrežne stranice Ministarstva financija: <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracuni>
- Hrvatska enciklopedija Leksikografskog zavoda Miroslav Krleža. Preuzeto s mrežne stranice: <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=46811>
- Državni zavod za statistiku. *Popis stanovništva 2011*. Preuzeto s mrežne stranice: <http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/censustabsh.htm>
- Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. *Indeks razvijenosti 2013*. Preuzeto s mrežne stranice Ministarstva: <https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//arhiva/Regionalni%20razvoj//Vrijednosti%20indeksa%20razvijenosti%20i%20pokazatelja%20za%20izračun%20indeksa%20razvijenosti%20na%20lokalnoj%20razini%202013..pdf>
- Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. *Indeks razvijenosti 2010*. Preuzeto s mrežne stranice Ministarstva: <https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Regionalni%20razvoj//Vrijednosti%20indeksa%20razvijenosti%20i%20pokazatelja%20za%20izračun%20indeksa%20razvijenosti%20na%20lokalnoj%20razini%202010..pdf>
- FINA. *Analiza financijskih pokazatelja poslovanja poduzetnika Republike Hrvatske po županijama: Grad Vrbovec 2012. i 2013*. Zagreb, Hrvatska: FINA
- Državni ured za reviziju (2013) *Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti naplate prihoda u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave*. Preuzeto s mrežne stranice Državnog ureda za reviziju: <http://www.revizija.hr/izvjesca/2013/izvjesce-o-obavljenoj-reviziji-ucinkovitosti-naplate-prihoda/izvjesce-o-obavljenoj-reviziji-ucinkovitosti-naplate-prihoda-1.pdf>



Helena Masarić*

SUDJELOVANJE U ODLUČIVANJU: PRIMJER DJEČJEG GRADSKOG VIJEĆA U GRADU OPATIJI

Stručni rad

UDK 352.072.7-053.2(497.5 Opatija)

U radu se kroz studiju slučaja prikazuje provedba projekta kojim se u Gradu Opatiji već petnaest godina osnažuje sudjelovanje djece u donošenju odluka kroz djelovanje Dječjeg gradskog vijeća. Do sada je u projektu u postupku kandidiranja i izbora sudjelovalo četiri stotine djece do 15 godina, koja su stekla vještine, znanja i iskustva o dječjoj participaciji i općenito o pravima djece.

Ključne riječi: dječje gradsko vijeće, dječja prava, dječja participacija, demokracija

1. Uvodno o normativnom okviru

Republika Hrvatska stranka je Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima djeteta¹ od 8. 10. 1991. na temelju odluke Vlade Republike Hrvatske o objavljivanju međunarodnih mnogostranih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacije o sukcesiji. Konvencija govori o nekoliko skupina prava djece do dobi od 18 godina (osim ako se po nacionalnom zakonodavstvu punoljetnost ne stječe ranije): o osobnim pravima djeteta, socijalnim pravima, zdravstvenim, obrazovnim, društvenim, kulturnim, ekonomskim pravima i o pravosudnoj zaštiti.

* Helena Masarić, dipl. iur., univ. spec. polit., pročelnica Ureda Grada Opatije, e-mail: helena.masaric@opatija.hr

¹ Konvencija UN-a o pravima djeteta usvojena je 20. studenog 1989. na 44. zasjedanju Opće skupštine Ujedinjenih naroda, a stupila je na snagu 2. rujna 1990. Više na poveznici: <http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi0/multi-org-inicijative/ujedinjeni-narodi/konvencija-o-pravima-djeteta/>.

Pravo djece na sudjelovanje u donošenju odluka na lokalnoj razni uređeno je člankom 12. točkom 1. Konvencije:

»Države stranke će osigurati djetetu koje je sposobno oblikovati svoje osobno mišljenje pravo na slobodno izražavanje svog mišljenja o svim pitanjima koja se na njega odnose, i uvažavati to mišljenje u skladu s dobi i zrelošću djeteta.«

zatim člankom 13. točkom 1. Konvencije:

»Dijete ima pravo na slobodu izražavanja; to pravo mora, neovisno o granicama, uključivati slobodu traženja, primanja i širenja obavijesti i ideja svake vrste, usmeno ili pismeno, tiskom ili umjetničkim oblikovanjem ili kojim drugim sredstvom prema izboru djeteta.«

i člankom 14. točkom 1. Konvencije:

»Države stranke će poštovati pravo djeteta na slobodu misli, savjesti i vjere.«

Pitanjima prava djeteta bavi se i Strategija Vijeća Europe za prava djeteta od 2012. do 2015. godine, a jedan od strateških ciljeva jest i promicanje sudjelovanja djece, koje je posebno uređeno Preporukom Vijeća Europe o sudjelovanju djece i mladih do 18 godina.²

U Nacionalnoj strategiji za prava djece u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2014. do 2020.³ u poglavlju IV. Strateški cilj: osiguranje aktivnog sudjelovanja djece utvrđeni su ovi ciljevi i mjere:

»K.1. Cilj: Podizati razinu znanja djece o pravima djece, postojećim strateškim dokumentima na razini Ujedinjenih naroda, Vijeća Europe i Europske unije te različitim preporukama međunarodnih tijela.

² Preporuka CM/Rec (2012)2 Vijeća ministara državama članicama o participaciji djece i mladih do 18 godina usvojena 28. ožujka 2012.

³ Vlada Republike Hrvatske, Nacionalna strategija za prava djece u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2014. do 2020., rujan 2014., dostupna na poveznici: <https://vlada.gov.hr/pristup-informacijama/programi-strategije-planovi-i-izvjesca/strateski-dokumenti-vlade-rh/ministarstvo-za-demografiju-obitelj-mlade-i-socijalnu-politiku/17700> (11.1.2017.).

Mjere:

K.1.1. Definirati načine cjelovitog upoznavanja sve djece sa svojim pravima.

K.1.2. Izraditi nacionalni model poticanja i svrhovitog sudjelovanja djece u svim značajnim aspektima javnog i obiteljskog života.

K.2. Cilj: Ostvarivati opće načelo prava sudjelovanja djece u kreiranju politika i programa za djecu.

Mjere:

K.2.1. Uskladiti nacionalno zakonodavstvo i javne politike za djecu s ostvarivanjem prava djece na sudjelovanje.

K.2.2. Uključiti djecu u kreiranje javnih politika za djecu.

K.3. Cilj: Promicati i poticati ostvarivanje prava na sudjelovanje djece u obitelji.

Mjere:

K.3.1. Provoditi edukaciju i informiranje roditelja djece u odgovorno-obrazovnim ustanovama o stvaranju demokratske obiteljske klime koja podrazumijeva aktivno sudjelovanje djece u donošenju odluka koje se na njih odnose.

K.3.2. Provoditi kampanje i informirati roditelje o važnosti sudjelovanja djece u odlučivanju o pitanjima od obiteljskog interesa.

K.4. Cilj: Osigurati pretpostavke za aktivno i svrhovito uključivanje djece u donošenje strategija/akcijskih planova za djecu na lokalnim razinama i kontinuirano razvijati mehanizme sudjelovanja djece u lokalnim zajednicama prema njihovim mogućnostima.

Mjere:

K.4.1. Umrežavati dječja vijeća, dječje forume i vijeća učenika u lokalnoj zajednici, uključiti ih u izradu lokalnih strategija/akcijskih planova te za njihovu provedbu osigurati financijska sredstva

K.4.2. Definirati mehanizme osnivanja i djelovanja dječjih vijeća na lokalnim razinama, mehanizme izravne komunikacije djece s predstavnicima lokalnih vlasti i osigurati način izbora djece u dječja vijeća na demokratski način prema pozitivnim iskustvima i programu Saveza društava Naša djeca Hrvatske.

K.4.3. Osigurati sudjelovanje ranjivih skupina djece u dječjim predstavničkim tijelima.

K.5. Cilj: Promicati pravo djece na sudjelovanje u javnom životu lokalne zajednice.

Mjere:

K.5.1. Poticati umrežavanje udruga i ustanova u lokalnoj zajednici koje promoviraju i ostvaruju pravo djece na sudjelovanje.

K.5.2. Osigurati aktivno sudjelovanje djece u lokalnim kampanjama i lokalnim akcijama koje se odnose na život svih građana lokalne zajednice.«

2. Dječje gradsko vijeće

2.1. Osnivanje i način rada

Grad Opatija je drugi grad po veličini u sastavu Primorsko-goranske županije. Čini ga 10 naselja: Opatija, Pobri, Ičići, Ika, Oprić, Dobreć, Poljane, Veprinac, Mala Učka i Vela Učka. Prema posljednjem popisu stanovnika Grad ima 11.659 stanovnika, a prema indeksu razvijenosti nalazi se u V. skupni s indeksom razvijenosti od 131,56%.

Svjestan odgovornosti za najmlađe Grad Opatija sustavno ulaže u institucije predškolskog odgoja i osnovnog obrazovanja osiguravajući visoki standard usluga. U proračunu za 2017. godinu za javne potrebe u društvenim djelatnostima izdvaja se ukupno 42 milijuna kuna ili 26,57% proračuna, od toga za potrebe predškolskog odgoja i obrazovanja 27,35%, a za osnovno školstvo 13,93%. Grad Opatija jedan je od 32 grada koji je 2001. dobio osnivačka prava nad osnovnom školom. Za potrebe djece i mladih sagrađena je 2011. godine sportska dvorana, pred završetkom je izgradnja kulturno-turističkog centra, a u rujnu 2016. započela je izgradnja novog dječjeg vrtića. Ti infrastrukturni objekti u velikoj su mjeri sagrađeni zahvaljujući inicijativama i prijedlozima Dječjeg gradskog vijeća.

U stvaranju i razvoju projekta Dječjeg gradskog vijeća značajnu su ulogu imali i imaju Društvo Naša djeca Opatija⁴ i Osnovna škola Rikard Katalinić Jeretov, koji su na tragu pozitivnih iskustva u provođenju programa Dječjeg foruma i Odgoja za demokraciju inicirali rasprave o osmišljavanju institucionalnog okvira za ostvarivanje prava djece na aktivno sudjelovanje u životu Grada. U tome su pomogla iskustva zbratimljene općine Castel San Pietro Terme iz Italije koja je u promicanju dječjih prava ostvarila iskorak u odnosu prema domaćoj sredini s obzirom na to da projekt provodi još od 1994. godine.

Gradska vlast formirala je projektni tim s ciljem osmišljavanja Projekta *Dječje gradsko vijeće* koji su činili predstavnici Društva Naša djeca Opatija, Osnovne škole Rikard Katalinić Jeretov Opatija i gradske uprave. Konzultanti na projektu bili su profesori Pravnog fakulteta i Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Rijeci⁵ te predstavnici Općine Castel San Pietro Terme. Projektni tim je predložio, a Gradsko vijeće Grada Opatije 29. ožujka 2001. donijelo odluku o prihvaćanju projekta i Statut Dječjeg gradskog vijeća. Statutom se uređuje sastav Dječjeg gradskog vijeća, način izbora vijećnika i dječjeg gradonačelnika, mandat vijećnika i gradonačelnika, prava i obveze vijećnika, djelokrug rada i način rada. Dječje gradsko vijeće osigurava djeci slobodno izražavanje mišljenja, iznošenje prijedloga i sudjelovanje u procesu donošenja odluka, kojima se podiže kvaliteta življenja u Gradu. Dječje gradsko vijeće upozorava gradsku vlast na probleme i predlaže rješenja od interesa za djecu.

Projekt Dječje gradsko vijeće Grada Opatije uključuje djecu dobi od 10 do 15 godina života. Dječje gradsko vijeće

⁴ Društvo Naša djeca Opatija oblik je slobodnog udruživanja građana radi promicanja i vođenja zajedničkih akcija i aktivnosti za dobrobit djece u Republici Hrvatskoj. Član je Saveza društava Naša djeca Hrvatske, Koordinacije udruga za djecu, *Eurochild* organizacije te *Child rights* organizacije. Na području Opatije djeluje preko 60 godina.

⁵ Prof. dr. sc. Nenad Hlača, profesor Pravnog fakulteta u Rijeci, specijalist za obiteljsko pravo, te prof. dr. sc. Jasminka Ledić, profesorica pedagogije na Filozofskom fakultetu u Rijeci, aktivno uključena u programe razvoja civilnog društva.

čine po dva predstavnika svakog razrednog odjela od četvrtog do sedmog razreda Osnovne škole Rikard Katalinić Jeretov Opatija i Osnovne škole Viktor Car Emin, s prebivalištem na području naselja Opriča, Dobreća i Ike, a biraju se na mandat od dvije godine. Odluku o raspisivanju izbora donosi gradonačelnik najkasnije 45 dana prije dana održavanja izbora. U roku od 8 dana od dana objave izbora u školama se organizira prezentacija Projekta *Dječje gradsko vijeće* za sve učenike i učenice razreda koji sudjeluju u izborima. U roku od 30 dana od dana objave izbora sve zainteresirane učenice i učenici dostavljaju svoju kandidaturu u pisanoj formi razredniku, a liste kandidata objavljuju se na oglasnoj ploči u predvorju školskih zgrada. Predizborna kampanja počinje teći dan nakon objave liste kandidata i traje do dana koji prethodi danu izbora. U svakom razrednom odjelu osniva se izborna komisija koju čine tri učenika. Vijećnici Dječjeg gradskog vijeća izabiru se tajnim glasovanjem uz prisutnost razrednika koji jamči pravilnost izbora. Rezultati glasovanja unose se u zapisnik koji potpisuju članovi izborne komisije i razrednik. Po završenom glasovanju, zapisnici o glasovanju dostavljaju se nadležnom upravnom tijelu Grada Opatije koji u roku od 72 sata objavljuje rezultate izbora u dnevnom tisku, na mrežnim stranicama Grada Opatije i na oglasnim pločama škola.

Konstituirajuću sjednicu Dječjeg gradskog vijeća saziva gradonačelnik u roku od 15 dana od dana objave rezultata izbora. Na konstituirajućoj sjednici vijećnici biraju dječjeg gradonačelnika, po prethodno provedenoj kandidaturi. Vijećnici Dječjeg gradskog vijeća podnose pisanu kandidaturu za funkciju dječjeg gradonačelnika ravnateljstvu škole, u roku od 8 dana od objave rezultata izbora. Dječji gradonačelnik predstavlja Dječje gradsko vijeće i sudjeluje na svim manifestacijama Grada Opatije. Izabrani vijećnik obvezan je sudjelovati u svim aktivnostima Dječjeg gradskog vijeća (edukativne radionice, rad na projektu, prikupljanje mišljenja i prijedloga, promotivne aktivnosti) i o njima najmanje jednom mjesečno informirati razredni odjel u kojem je izabran. O temama o kojima će se raspravljati na sjednici Dječjeg gradskog vijeća vijećnik je ob-

vezan prikupiti mišljenja i prijedloge učenica i učenika svoga razreda, a u izvršavanju njegovih obveza svu potrebnu pomoć i uvjete za rad obvezna mu je osigurati škola.

Dječje gradsko vijeće obavezno se informira o važnim dokumentima Grada Opatije u dijelu koji se odnosi na ostvarivanja prava i potrebe djece, tj. o:

- proračunu Grada Opatije
- urbanističkim planovima
- programima i inicijativama u području zdravstva i socijalne skrbi, školstva, sporta, kulture i slobodnog vremena i
- planovima i programima uređenja zelenih površina i sportsko-rekreacijskih područja.

Dječje gradsko vijeće obvezno se izjašnjava i o važnim dokumentima škole:

- planu i programu rada
- planu radova na uređenju objekata i okoliša školskih zgrada i
- planu promjena u organizaciji rada škole.

Dječje gradsko vijeće donosi svoje mišljenje na temelju materijala koji pripremaju nadležna tijela Grada i nadležna tijela škole, prilagođenog dobi vijećnika. Dječje gradsko vijeće samostalno raspolaže proračunom od 12.000,00 kuna, koji se osigurava u programu javnih potreba za osnovno školstvo. Komunikacija između Dječjeg gradskog vijeća i tijela gradske vlasti osigurava se obveznom nazočnošću gradonačelnika na sjednicama Dječjeg gradskog vijeća, a u slučaju njegove spriječenosti, gradonačelnik imenuje osobu koja će ga zamijeniti. Sjednice se održavaju najmanje jednom u tromjesečju u vijećnici Gradskog vijeća, a poziv za sjednicu s materijalom koji se odnosi na pitanja o kojima će se raspravljati na sjednici dostavlja se 15 dana prije održavanja sjednice. O radu sjednice vodi se zapisnik koji se dostavlja gradonačelniku i pročelniku nadležnog upravnog tijela. Javnost se redovno izvještava o sjednicama objavom na mrežnim stranicama Grada.

U nastavku je primjer vijesti o održavanju sjednice Dječjeg gradskog vijeća kojom se o tome obavještava javnost:

*»7. sjednica X. saziva Dječjeg gradskog vijeća Grada Opatije
Danas je održana 7. sjednica X. saziva Dječjeg gradskog vijeća Grada Opatije. Uz dječje vijećnike prisutni su bili zamjenik gradonačelnika Fernando Kirigin, predstavnice Odsjeka za društvene djelatnosti i Tanja Sudiskas kao predstavnica OŠ R.K. Jeretov, Opatija.*

Sjednicu su vijećnici otvorili pitanjima zamjeniku gradonačelnika. Sljedeća točka dnevnog reda bile su informacije o događanjima za djecu u prosincu u Opatiji.

U idućoj točki mali vijećnici predstavili su rezultate istraživanja Participacija djece u proračunskim procesima.

Vijećnici su na samom kraju sjednice izvijestili o obilježavanju 15 godina od osnivanja DGV-a.«⁶

Do sada je održano 10 izbora za članove Dječjeg gradskog vijeća i dječjeg gradonačelnika, a novi izbori održat će se u svibnju 2017.

Tablica 1. Dječje gradsko vijeće Grada Opatije – sazivi, gradonačelnici i vijećnici

Broj saziva	Godina	Dječji gradonačelnik	Broj vijećnika
I.	2001.	Đurđica Arlović	22
II.	2003.	Sanjin Sušanj	16
III.	2005.	Cathleen Golja	14
IV.	2007.	Laurent Kružić	27
V.	2008.	Danijel Zdelarec	28
VI.	2009.	Sara Sušanj	29
VII.	2010.	Luka Nalis	26
VIII.	2011.	Ivan Tancabel	25
IX.	2013.	Petar Pelozza	28
X.	2015.	Lea Leonarda Pašić	24
Ukupno		10	263

⁶ <http://www.opatija.hr/hr/vijesti/> (pristupljeno: 14.1.2017.).

Projektom upravlja Koordinacijski odbor, čije članove imenuje gradonačelnik (prije je to činilo Gradsko poglavarstvo) koji donosi program rada, utvrđuje dnevni red sjednica i materijal za sjednice, analizira ostvarivanje ciljeva, utvrđuje program edukacije, redovito prati aktivnost i zadovoljstvo dječjih vijećnika. Program rada sadržava popis aktivnosti (edukacija o dječjim pravima, edukacija o načinu organizacije i funkcioniranju Grada Opatije, rad na dva odabrana projekta po izboru Dječjeg gradskog vijeća, sjednice, promotivne aktivnosti, studentska putovanja) s navedenim nositeljima i rokovima izvršenja i čini sastavni dio Plana i programa rada škola.

U povodu desete obljetnice Projekta Dječje gradsko vijeće dosadašnji gradonačelnici Grada Opatije o djelovanju Dječjeg gradskog vijeće rekli su:

Prof. dr. sc. Axel Luttenberger, gradonačelnik od 1993. do 2001. godine:

»S vremenskim odmakom moram sa zadovoljstvom konstatirati da je i taj inovativni projekt u Republici Hrvatskoj iz mog mandata obnašanja dužnosti gradonačelnika zaživio u praksi, postao standard ponašanja u zajednici i da daljnji obnašatelji vlasti u Opatiji nisu mogli negirati aktivnosti takvog projekta.«

Ranko Vlatković, gradonačelnik od 2001. do 2005. godine:

»Ustrojavanjem Dječjeg gradskog vijeća dali smo na važnosti upravo onima koji će u skoroj budućnosti biti ti koji će moći kreirati svoju demokratsku misao i koji će svojim kreativnim pristupom utjecati na razvoj svog grada.«

Dr. sc. Amir Muzur, gradonačelnik od 2005. do 2009. godine:

»Dječje gradsko vijeće predstavlja ne samo logičan segment vertikale lokalne vlasti, koji garantira zastupljenost i artikulaciju stavova značajnog dijela populacije (a koji odrasli pogrešno i neznačajki opisuju kao 'nezreo') već i izvrsnu ranu školu demokracije koja profilira sve najvažnije tekovine društva – promišljanje i realizaciju projekata, odgovornost prema biračima i proračunskim sredstvima, opće dobro, argumentirani dijalog itd.«

Ivo Dujmić, gradonačelnik od 2009. godine:

»Nama koji obnašamo vlast također je važna dvosmjerna komunikacija, a osobito su nam zanimljive ideje i prijedlozi koje tom prigodom dobivamo od mladih. Djeca se organiziraju, sama biraju i vode projekte, poput onog o sportu gdje se istraživalo je li sport dječje pravo.«⁷

2.2. Aktivnosti i projekti

Dječje gradsko vijeće svake godine objavljuje natječaj za dodjelu sredstava proračuna za Dječje gradskog vijeće, koji se objavljuje na oglasnoj ploči škole i na mrežnim stranicama Grada.⁸ U natječaju se propisuje tko se može javiti na natječaj, za koje se programe i aktivnosti mogu dodijeliti sredstva, rok za podnošenje prijave i način raspodjele sredstava. Pristigle prijave nakon obrade nadležnog upravnog odjela gradske uprave razmatra Dječje gradsko vijeće i donosi odluku o raspodjeli. Jedna od aktivnosti je i odabir *naj* dječjeg djela, za koji se također provodi natječaj.⁹ Nagrade se dodjeljuju za pruženu pomoć drugom djetetu ili odrasloj osobi iz zajednice u kojoj predloženi živi, a koja je veća od solidarnosti koja podrazumijeva prijateljstvo, kolegijalnost i uobičajene socijalne navike prema drugima, za pokretanje akcije prikupljanja pomoći u razredu, susjedstvu i drugo, za pružanje pomoći starijim osobama u kontinuiranom trajanju od barem jednog polugodišta ili manje, ako potreba traje manje (na primjer donošenje potrepština iz dućana, druženje i slično), pružanje pomoći u učenju učenicima s poteškoćama u učenju, obavljanje volonterskog rada u humanitarnoj organizaciji (Crvenom križu i slično), odnosno za iznimno aktivno sudjelovanje u akcijama Crvenog križa te za samoinicijativno upozoravanje na potrebe drugih, organiziranje akcija i pružanje pomoći drugima.

⁷ Društvo Naša djeca (2011), Projekt Dječje gradsko vijeće Grada Opatije 2001.–2011.

⁸ <http://www.opatija.hr/hr/natjecaji/> (pristupljeno: 14.1.2017.).

⁹ <http://www.opatija.hr/hr/natjecaji/> (pristupljeno: 14.1.2017.).

Na inicijativu i prijedlog vijećnika Dječjeg gradskog vijeća u ovih 15 godina rada realizirani su mnogi projekti. U I. sazivu uređena je prva dječja plaža, dva dječja igrališta, područne škole opremljene su računalima, osnovan je Centar *Happy Time* za djecu do 15 godina pri Društvu Naša djeca Opatija, djeca s teškoćama u razvoju integrirana su u programe za slobodno vrijeme djece. U 2002. godini djeca su prvi put bila službeni predlagatelji u postupku izrade proračuna Grada Opatije za 2003. godinu. U II. sazivu Dječje gradsko vijeće uključilo se u postupak izrade Urbanističkog plana uređenja mjesta Ičići projektom *Planirajmo zajedno – Ičići očima djece* koji je bio odgovor na uočene probleme i svijest o »pravu djece na svoj grad« te je sudjelovalo u procesu izrade i donošenja proračuna Grada za 2004. godinu – djeca su predložila nastavak uređenja i opremanja dječje plaže i igrališta, organiziranje sportsko-rekreativnih aktivnosti na plažama i u malim mjestima, osiguravanje prijevoza za djecu s teškoćama u razvoju za odlazak na slobodne aktivnosti, organiziranje radionice – seksualni odgoj i prevencija poremećaja u ponašanju. Dječje gradsko vijeće uključilo se 2004. godine u obilježavanje 160 godina turizma u Opatiji projektom *1, 2, 3 u turističkom mjestu živimo mi*, rezultat kojeg je bila izrada prvog prospekta Opatije za djecu prijatelje iz zemlje i inozemstva *Dječji putokazi Opatijom* prevedenog na četiri jezika. Te je godine organiziran i osmišljen Prvi susret dječjih gradskih vijeća Hrvatske (susreti su postali tradicionalni, a 12. susret je održan 2016. godine u Zaboku), zatim su osmišljeni i provedeni natječaji *Ruke moje rastu k tebi sve veće jer želim i tebi dati sreće* – natječaj za dodjelu sredstava proračuna Dječjeg gradskog vijeća i *Srce moje i ruke tvoje nek' cijeli svijet dobrotom osvoje* – natječaj za naj dječje djelo kojim se promiče solidarnost i humanost među djecom i mladima. U ovom sazivu realiziran je i projekt *Zaštita parkova i okoliša u Opatiji*. U III. sazivu realiziran je projekt *Dragi ugostitelji, tu smo i mi*, rezultat kojeg je bio potpis Sporazuma o suradnji između Grada Opatije, Dječjeg gradskog vijeće Grada Opatije i Hotela Miramar d.o.o., zatim projekti *Dobro došli u Volosko*, *Veprinac naših želja*, *Za sreću znaj treba ti prijateljski zagrljaj*

(cilj projekata bilo je senzibiliziranje javnosti za prava i potrebe osoba s invaliditetom, a rezultat otklanjanje barijera za osobe s invaliditetom s nogostupa na pješačkim prijelazima te prvi skate-park za djecu u Voloskom. U IV. sazivu realizirani su projekti *Humanost na djelu* (djeca su se upoznala s radom udruga koje se bave humanitarnim radom i osmislila su humanitarnu akciju), *Uredimo kutak za slobodni dječji trenutak* (u humanitarnoj akciji uređene su informatička radionica za djecu s teškoćama u razvoju, defektološki kabinet i logopedski kabinet) te *Povijesna cross staza* (uređen je prostor oko škole i postavljena statua i ploča s povijesnim likovima našeg grada), koji je nastavljen i u V. i VI. sazivu, multimedijском obradom cross staze i likovnom obradom povijesnih ličnosti. V. saziv proveo je zanimljiv projekt *Oživimo dječja igrališta*, s ciljem ispitivanja koliko se djeca koriste dječjim igralištima u Opatiji, koja su im igrališta najdraža, kako bi se ona mogla poboljšati te organiziranje druženja s djecom na dječjim igralištima, a rezultat je bio obnova, uređenje i izgradnja 29 dječjih igrališta. U 2016. Dječje gradsko vijeće izradilo je *Mapu dječjih igrališta* i za taj projekt s Društvom Naša djeca na konferenciji Hrvatski dani sigurnosti dobilo nagradu Hrvatska velika nagrada sigurnosti. U VI. sazivu realiziran je projekt *Sport – dječje pravo ili iskorištavanje djece*, u okviru kojeg su održana predavanja o zdravom bavljenju sportom, izrađeni letci o pravilnom bavljenju sportom i održane sportske igre. Sedmi saziv odlučio se provesti projekt *Sigurni na netu* kako bi se razvile i unaprijedile aktivnosti koje pridonose povećanju svjesnosti o rizicima i opasnostima korištenja računala i interneta te kako ih izbjeći. Osmi saziv posvetio se provedbi projekata *Mediji i djeca, javne kampanje* – djeca su upoznata s utjecajem medija na mlade, s pozitivnim i negativnim stranama medija, a rezultat je bio osmišljena javna kampanja u kojoj su promovirane pozitivne teme kao što su dječja prava, participacija djece, osmišljavanje slobodnog vremena djece; kao i projektu *Maraton tolerancije i prijateljstva*. Deveti saziv posvetio se obilježavanju 25 godina Konvencije UN o pravima djeteta i provedbi projekta *Kako žive djeca Europe*. Povodom obilježavanja 25 godina Konven-

cije gradonačelnik i dječja gradonačelnica u studenom 2014. godine potpisali su svečanu izjavu:

»Svečano izjavljujemo da je Grad Opatija prijatelj djece, grad u kojem djeca i mladi ljudi odrastaju sretni, zdravi i sa samopouzdanjem te u kojem ih se poštuje kao punopravne osobe, grad koji potiče suradnju svih subjekata u gradu sa svrhom promicanja prava i dobrobiti djece, grad u kojem prava i interesi djece zauzimaju središnje mjesto u donošenju i provođenju politika našeg grada, grad koji izgrađuje partnerske odnose između djece i odraslih, prepoznavši u opatijskoj djeci vrijednog i važnog partnera s kojim u suradnji organizira sadržaje kojima se obogaćuje život djece u Opatiji te grad u kojem se čuje i poštuje dječje mišljenje i dječji glas.«

Deseti saziv provodi projekt *Detektivi šuma Učke* s ciljem da djeca nauče više o planini Učki, njezinim resursima i istraže koliko djeca osnovne škole poznaju svoj kraj.

3. Zaključak

U UNICEF-ovoj Analizi stanja prava djece u Hrvatskoj u 2014. utvrđuje se da je korist od sudjelovanja djece u odlučivanju višestruka,

»... i to ne samo za djecu već i za odrasle i širu zajednicu. Dok kod djece takva participacija izgrađuje samopouzdanje i daje im osjećaj važnosti te razvija socijalne i komunikacijske vještine, kod odraslih potiče toleranciju, razumijevanje i poštovanje prema djeci i dječjim idejama. Nadalje, dječja participacija povećava svijest građana i zajednice o dječjim pogledima i potrebama, jača demokraciju i potiče razvoj civilnog društva. Uključivanje djece povećava povjerenje između djece i odraslih, čime se jača međugeneracijski dijalog.«

Iskustva Grada Opatije kroz 15 godina provedbe projekta Dječjeg gradskog vijeća potvrđuju navode iz Analize – uspostavljeno je međusobno uvažavanje i komunikacija između djece i gradskih vlasti, razvijena je svijest o Gradu kao zajednici svih građana, djeca se uspješno osposobljavaju za ostvarivanje

svojih prava na izražavanje vlastitog mišljenja i za donošenje odluka za sebe i druge te se razvija odgovornost kod djece za donesene odluke.

Prema dostupnim podacima, u Hrvatskoj trenutačno djeluje nešto više od 30 dječjih gradskih vijeća u gradovima i općinama, što čini samo manji dio (oko 5%) od ukupno 556 jedinica lokalne samouprave. Stoga bi obveza uključivanja djece u proces donošenja odluka na lokalnoj razni trebala biti ugrađena u propise kojima se uređuje lokalna samouprava.

Literatura

Dječje gradsko vijeće Grada Opatije, internetska stranica: <http://www.opatija.hr/hr/grad-prijatelj-djece/djecje-gradsko-vijece1/>

Društvo Naša djeca (2011.), Projekt Dječje gradsko vijeće Grada Opatije 2001.–2011.

Konvencija UN-a o pravima djeteta, <http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi0/multi-org-inicijative/ujedinjeni-narodi/konvencija-o-pravima-djeteta/>

UNICEF (2014) Analiza stanja prava djece u Hrvatskoj. Zagreb: Ured UNICEF-a za Hrvatsku

Vijeće Europe, Preporuka CM/Rec (2012)2 Vijeća ministara državama članicama o participaciji djece i mladih do 18 godina

Vlada Republike Hrvatske, Nacionalna strategija za prava djece u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2014. do 2020, rujan 2014.

Goranka Lalić Novak*,
Tijana Vukojičić Tomić**

INTEGRACIJA STRANACA I MANJINA U LOKALNU ZAJEDNICU KAO ZADATAK LOKALNE SAMOUPRAVE

Pregledni znanstveni rad
UDK 341.95:352
316.334.52:352

U radu se analiziraju preduvjeti uspješne integracije migranata i manjina u lokalnu zajednicu. Ukratko se analiziraju suvremeni migracijski trendovi i njihov utjecaj na društvenu složenost. Potom se iznose u literaturi najzastupljenije dimenzije i modeli integracije autohtonih i alohtonih/novih manjina u društvo te objašnjava važnost lokalne samouprave u tom procesu. Na temelju analize propisa i javnih politika koje imaju integrativan učinak zaključuje se da Hrvatska ima razvijen cjelovit model pravne zaštite manjina, ali se u pojedinim aspektima uočavaju problemi u provedbi prava, dok je politika integracije migranata još uvijek u ranoj fazi razvoja te u velikoj mjeri koncentrirana na nacionalnoj razini vlasti. Iako je Hrvatska primarno emigracijska i tranzitna zemlja, moguće je očekivati veći priljev izbjegličke i migrant-ske populacije, zbog čega je potrebno razviti model integracije migranata u društvo s osloncem na postojeći model integracije i očuvanja identiteta manjina. Preduvjeti uspješnoj integraciji na lokalnoj razini iznose se na kraju rada.

Ključne riječi: integracija, migranti, manjine, lokalna samouprava, Hrvatska

* Doc. dr. sc. Goranka Lalić Novak, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: glic@pravo.hr

** Dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić, predavačica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: tijana.vukojiacic@pravo.hr

1. Uvod

Suvremeni svijet obilježen je sve intenzivnijim migracijskim kretanjima i sve većom društvenom složenošću. Prema podacima UN-a (UN DESA PD, 2016), broj migranata u 2015. procjenjuje se na 244 milijuna ljudi, što čini 3,3% svjetskog stanovništva. U usporedbi s 2010. broj migranata povećao se 41%, odnosno za 71 milijun osoba. Moguće je očekivati da će i nadalje na svjetskoj razini broj migranata rasti, prvenstveno kao posljedica prisilnih migracija, odnosno izbjegličkih kretanja iz Sirije i drugih ratom pogođenih područja.

O migrantima se u zemljama s tradicionalno visokom stopom imigracije često govori kao o tzv. novim, etnokulturnim ili alohtonim manjinama kako bi ih se razlikovalo od autohtonih, etničkih ili nacionalnih manjina. Pojam *autohtonih manjina* odnosi se na zajednice čiji se članovi razlikuju od ostalog stanovništva po jeziku, kulturi ili vjeri, a njihov manjinski status u određenoj zemlji često je posljedica prekrivanja državnih granica ili je pak riječ o etničkim skupinama koje nemaju svoju nacionalnu državu, već su dio veće države ili nekoliko država. Često je riječ i o skupinama čiji sunarodnjaci čine (brojčanu ili političku) većinu u drugoj državi koja se zbog toga smatra njihovom »vanjskom domovinom«. S druge strane, *alohtone manjine* čine većinom (ekonomski) migranti, izbjeglice i njihovi potomci koji uglavnom stalno žive u zemlji različitoj od one iz koje su potekli, a emigrirali su u drugu zemlju u pravilu iz ekonomskih ili pak političkih razloga. Dakle, u pravilu se pojam odnosi na strane državljane s odobrenim (stalnim) boravkom i domaće državljane koji su migrantskog podrijetla (Medda-Windischer, 2016).

Često svrha podjele na autohtone i alohtone manjine leži u priznavanju manjinskih prava kako su ona zajamčena međunarodnim ugovorima i domaćim zakonodavstvom samo određenim grupama koje je kao takve priznala država, pa se autohtonim manjinama u pravilu jamče različiti stupnjevi autonomije (Čačić-Kumpes i Kumpes, 2005).

Međutim, autohtone i alohtone manjine dijele neke zajedničke karakteristike i stoga imaju određena slična prava – pra-

vo na jednako postupanje i pravo na to da ne budu diskriminirani, pravo na očuvanje svojih grupnih identiteta te pravo na sudjelovanje u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu zajednice, odnosno pravo na prilagodbu (integraciju) u novoj zajednici (Medda-Windischer, 2016).

Integracija, kao dio suvremenog interkulturalističkog pristupa, označava dvostrani proces sudjelovanja manjina u temeljnim strukturnim područjima društva države primateljice i njihovu identifikaciju s tim društvom. Uključuje, dakle, obvezu osigurati formalna prava manjinama koja će im omogućiti sudjelovanje u životu zajednice, ali i prilagodbu standardima i vrijednostima društva države primateljice, a da se osoba ne odriče vlastitog kulturnog identiteta. Međutim, pravni okvir, iako u pravilu nužna pretpostavka za integraciju manjina, osobito u državama kontinentalnoeuropskog pravnog kruga, ne jamči punu integraciju manjina u praksi. Preduvjet za ostvarivanje prava su adekvatni kapaciteti, prvenstveno na strani institucija države (na središnjoj i lokalnoj razini). Naime, institucije (shvaćene kao organizacije i njihova nepisana pravila, djelovanje i praksa) mogu poticati integraciju, no mogu je i otežati, odnosno onemogućiti provedbu zajamčenih prava u praksi, kako na razini upravnih organizacija tako i na razini pojedinaca, tzv. *street level bureaucrats*.¹

Iako je Hrvatska prvenstveno emigracijska zemlja, s malim brojem migranata i njihovih potomaka koji stalno borave u Hrvatskoj, te relativno homogena država u pogledu svog nacionalnog sastava, razvoj i provedba politike integracije manjina je važna, kako zbog njezina položaja u međunarodnoj zajednici tako i zbog mogućeg povećanja broja migranata.² Naime, moguće je očekivati da će migracije u Hrvatsku rasti, kako zbog

¹ Lipsky (1969: 1–2) je prvi postavio definiciju službenika koji su u neposrednoj interakciji s korisnicima javnih usluga (*street-level bureaucrats*). Prema toj definiciji, koja se najčešće koristi u literaturi, riječ je o službenicima koji su u svom radu u neposrednom doticaju (*face-to-face*) s građanima i koji na taj način »reprezentiraju«¹ tijela javne vlasti, kao što su npr. policajci, porezni službenici, socijalni radnici, učitelji itd.

² Termin migrant ovdje obuhvaća strance na privremenom i stalnom boravku u Hrvatskoj te izbjeglice (azilante i strance pod supsidijarnom zaštitom) kojima je status priznat na temelju zakonodavstva o azilu.

globalnih kretanja tako i zbog potreba tržišta rada i strukture hrvatskog društva koje spada među najstariju populaciju u EU-u. Pitanje integracije migranata važno je i u kontekstu EU-a – iako su prema članku 79. stavku 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije države članice ponajprije nadležne za integraciju, EU može utvrditi mjere kojima se potiče i podupire djelovanje država članica u promicanju integracije te ima važnu ulogu u podupiranju, poticanju i koordiniranju mjera i politika država članica u tom području. Uspješna integracija državljana trećih zemalja smatra se pitanjem od zajedničkog interesa za sve države članice te političkim prioritetom koji je potrebno nastojati ostvariti u okviru različitih područja, ali i na različitim razinama – na razini EU-a i na nacionalnim, regionalnim i lokalnim razinama.³

U tom smislu, postavlja se pitanje jesu li upravni kapaciteti nadležnih tijela, shvaćeni kao skup vještina i kompetencija javne uprave u odnosu prema pružanju javnih usluga, regulaciju, koordinaciju i analizu (Hertie School of Governance, 2014), dovoljno razvijeni i dostatni za provedbu javnih politika i propisa u pogledu prava nacionalnih manjina i migranata te njihove uspješne integracije u hrvatsko društvo.

2. Dimenzije, razine i modeli integracije manjina u društvo

Socio-demografski razvoj današnjih europskih društava pokazuje trend k sve većoj kulturnoj raznolikosti društava koja su tradicionalno bila pretežito nacionalno homogene države (»nacionalne države«),⁴ i to primarno kao rezultat europskih

³ Europska komisija (2016) Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Akcijski plan za integraciju državljana trećih zemalja, COM(2016) 377 final, Strasbourg, 7.6.2016.

⁴ Raspravljajući o kulturnoj različitosti suvremenih društva, odnosno multikulturalizmu, Mesić (2006: 69) ističe da u njegovu demografsko-deskriptivnom određenju sporno postaje pitanje »priznavanja« društva kao multikulturalnog jer to znači da bi takva društva morala odbaciti duboko usađenu predstavu o nacionalnoj državi kao kulturno homogenoj zajednici ili barem zajednici koja teži takvom cilju kao svom idealu.

integracija, geografske mobilnosti na zajedničkom europskom tržištu, ekonomske globalizacije i suvremenih migracijskih trendova. Zbog takvih promjena države moraju mijenjati i prilagođavati svoje javne politike kako bi zadovoljile specifične interese i potrebe novih manjinskih skupina. U okviru općeg diskursa propulzivne »politike identiteta« odnosno »politike priznanja«, integracija manjina nije samo pitanje funkcionalne nužnosti ili politički oportuno ponašanja, već priznanje manjinskih prava *per se*. Uz politički smisao priznanja pojedina u njihovoj različitosti, raste pritisak na upravne organizacije da se kao provedbeni mehanizam politike otvore prema pripadnicima manjinskih skupina i na taj način simboliziraju stvarnu integraciju manjina u društvu.

Integracija je višedimenzionalni proces prihvaćanja i uključivanja manjina u društvo koji u pravilu uključuje barem sljedeće dimenzije: pravno-političku, društveno-ekonomsku i kulturno-religijsku. Pravno-politička dimenzija integracije uključuje različita politička i statusna prava, poput boravka, spajanja obitelji, političkog sudjelovanja (formalnog i neformalnog) te stjecanja državljanstva kao i neformalnije mogućnosti političke participacije. Društveno-ekonomska dimenzija integracije usmjerena je na položaj manjina na tržištu rada, uključujući pravo na rad, te pristup socijalnim i drugim pravima, poput zdravstvene zaštite, obrazovanja i stanovanja. Kulturno-religijska dimenzija tiče se kulturnih i religijskih prava manjina te posebno njihove percepcije i prakticiranja različitosti u kulturnome, etničkom i vjerskom pogledu u društvu države primateljice (Penninx i Garcés-Mascareñas, 2016a; Penninx, 2007).

Proces integracija odvija se na različitim razinama – na razini *pojedince* (pripadnika manjine ili većinskog stanovništva), *organizacija* (manjinskih organizacija i organizacija države prihvata, uključujući i organizacije civilnog društva) i *institucija* (javnih institucija, koje uključuju politike, propise i upravne organizacija, ali i nepisana pravila, djelovanja i prakse te institucije specifično osnovane za pripadnike ili sastavlje-

ne od pripadnika manjinske zajednice) (Penninx i Garcés-Mas-careñas, 2016a).

Javne politike integracije manjina u društvo mogu se razlikovati s obzirom na mjere integracije autohtonih manjina i integracije migranata ovisno o društveno-povijesnom kontekstu, migracijskom saldu i drugim okolnostima. Ovdje će se zbog specifičnosti Hrvatske koja ima tradicionalne nacionalne manjine, ali nema veći broj migranata koji bi se mogli smatrati novom manjinom, ukratko objasniti modeli i pristupi primjenjivi za obje skupine manjina.

Utjecaj migracija razlikuje se u pojedinim zemljama, a u pravilu ovisi o opsegu, strukturi i karakteristikama migranata i društva zemlje primateljice. Razlike u pristupima integraciji migranata među državama, osobito na lokalnoj razini, moguće je objasniti različitim pristupima imigraciji i institucionalnim aranžmanima za provedbu šire migracijske politike (Penninx, 2007).⁵ Naime, integracijske politike migranata uobičajeno se smatraju dijelom šire migracijske politike koji uređuje način uključivanja imigranata u društvo primitka, za razliku od pitanja ulaska, boravka, zapošljavanja, povratka i deportacije imigranata koja se uređuju imigracijskim politikama (Geddes, 2003).

Među europskim zemljama, ovisno o razumijevanje nacije i važnosti nacionalnog identiteta (Geddes, 2003; Favell, 2010), u pravilu se razlikuju dva, vrlo pojednostavljena, pristupa integraciji manjina – asimilacijski i pluralistički – koji u praksi imaju različite varijacije i dosege. Uz navedene modele, Alexander (2007), polazeći od koncepta razlikovanja odnosa

⁵ Može se ipak govoriti o nekim općim i osnovnim preduvjetima integracija migranata. Primjerice, Martiniello razlikuje četiri dimenzije koje određuju, pa čak i uvjetuju razinu i stupanj njihove integracije (2005, prema: Herrschel, 2015: 124). Prvo, politička prava imigranata preduvjet su njihovu uključivanju u druge aspekte života zemlje primateljice. Druge dvije dimenzije tiču se »osjećaja pripadnosti« novoj zajednici koji ovisi, s jedne strane, o stupnju identifikacije imigranata s društvom zemlje primateljice i, s druge, o prihvatanju demokratskih normi i vrijednosti tog društva od strane imigranata. Zadnja, četvrta dimenzija odnosi se na kanale i stupanj političke (institucionalizirane) participacije imigranata.

»domaći – stranac«, a na temelju istraživanja integracijskih politika na razini nekoliko gradova, razlikuje i model »nepostojeće politike« i model »politike gostujućih radnika«. Nadalje, često se u okviru pluralističkog modela razlikuju multikulturalistički i nešto suvremeniji interkulturalistički pristup. Ovdje će se sažeto prikazati obilježja asimilacijskog, multikulturalističkog i interkulturalističkog pristupa integraciji manjina.

Asimilacija je proces adaptacije u kojem migrant ili čitava skupina preuzima običaje, norme i vrijednosti društva u koje su došli, sve s ciljem identificiranja s većinskom skupinom i prihvaćanja od strane te skupine. U asimilacijskom modelu uspješna integracija manjina uglavnom se shvaća kao jednosmjernan proces u kojemu društvo primitka treba ostati relativno nepromijenjeno (Schmitter Heisler, 2008, prema: Čačić-Kumpes et al., 2012), a uloga države svedena je na omogućavanje adekvatnih mehanizama i potpore za učinkovito preuzimanje dominantne kulture.

U pluralističkim modelima integracije teži se izjednačavanju prava manjina s pravima članova društva primitka, a manjinama treba osigurati pravo na različitost. Model *multikulturalizma* omogućuje da se grupe pojedinaca različitih kultura mogu uklopiti u društvo, a da ne izgube svoj kulturni identitet. Riječ je o priznavanju i poštovanju kulturnih specifičnosti i potreba manjinskih zajednica te prilagodbi politika i propisa u tom smjeru. *Interkulturalizam* je model u kojem se cijene kulturalne različitosti i pluralizam, a bavi se rješavanjem temeljnih strukturnih nedostataka. Stavlja naglasak na interkulturalni dijalog, interakciju i razumijevanje različitosti i na taj način smanjuje ili uklanja predrasude i stereotipe o drugima. Cilj interkulturalizma jest stvoriti snažan osjećaj prijateljskog društva utemeljenog na zajedničkim vrijednostima (Barret, 2013).

U okviru tih triju modela integracije manjina može se govoriti o različitim pristupima i ulogama u odnosu na pojedina važna područja lokalnih javnih politika: manjinske organizacije, tržište rada, stanovanje, obrazovanje, rad policije, javno mnijenje, prostorna koncentracija stanovništva i upravljanje i

državljanstvo (Vijeće Europe, 2008: 6). U osnovi, glavna je razlika između asimilacijskog i pluralističkog modela. U asimilacijskom modelu inzistira se na doslovnom tumačenju i provedbi načela jednakosti (nediskriminacije) koje zanemaruje posebna obilježja i specifične interese manjinskih skupina (Omejec, 2000: 665–666). Manjinske organizacije država ne prepoznaje, ističe se načelo jednakosti neovisno o etnicitetu u području pristupa tržištu rada, stanovanju i obrazovanju, izražena je netolerancija prema onima koji se ne žele asimilirati uz istovremeno poticanje tolerancije prema manjinama, etničke enklave smatraju se društvenim problemom, uočava se velika prisutnost policije u mjestima gdje žive migranti te se olakšava naturalizacija manjinskog stanovništva (uz nepostojanje etničkih savjetodavnih tijela). Razlike između multikulturalnog i interkulturalnog modela nisu toliko izražene – naglasak je na antidiskriminacijskom pristupu, s tom razlikom što je kod prvog modela izraženiji afirmativni, a kod drugog interkulturalni pristup koji potiče zajedništvo i ukidanje segregacije (odvajanja) u prva tri područja lokalnih javnih politika. Uloga policije shvaća se drugačije nego kod asimilacijskog modela, izražena je uloga policajaca u sprječavanju međuetničkih sukoba i drugi socijalni aspekti njihova rada. Slavi se različitost i provode kampanje za isticanje interkulturalnog zajedništva te promovira vodstvo manjinskih predstavnika i etnički miješanih tijela u upravljanju zajednicom. Između dvaju pluralističkih modela nešto je izraženija razlika u pogledu prostorne koncentracije stanovništva jer multikulturalni model priznaje vodstvo etničkim enklavama i zajednicama i simboličku razinu etnički utemeljenih područja (npr. minareti), dok interkulturalni model potiče etnički miješane četvrti (zajednice) i naglašava funkcionalno korištenje javnih prostora.

U praksi svi navedeni modeli doživljavaju kritike, posebno u svjetlu nedavnih zbivanja u pogledu migracija u Europi – izbjegličko-migrantskog vala od 2015., terorističkih napada i sl. Međutim, u kontekstu suvremenih složenih i diverzificiranih društava, postojeći modeli integracije, uz uvažavanje nacionalnih specifičnosti, i nadalje su prikladni analitički instrument za istraživanja procesa integracije u praksi.

3. Značenje lokalne samouprave za integraciju manjina

Integracija manjina u društvo zemlje primateljice događa se na lokalnoj razini – ako postoje, nacionalne politike integracije provode se, testiraju, uspijevaju ili propadaju u lokalnim jedinicama i njihovim javnim službama (školama, zdravstvenim i socijalnim ustanovama, itd.). U nekim zemljama, primjerice u južноеuropskim, integracijske politike razvijaju se upravo na lokalnoj razini, a nacionalne politike integracije razvijaju se kao okvir za koordinaciju lokalnih politika. No, čak i u zemljama s visokocentraliziranim integracijskim politikama, kao primjerice u Nizozemskoj i Švedskoj, uloga lokalne razine je velika, što ponekad dovodi do raskoraka između nacionalnih i lokalnih politika (Doomernik i Bruquetas-Callejo, 2016).

Uz pravnu dimenziju integracije koja je u pravilu uređena na nacionalnoj razini, na lokalnoj razini mjere trebaju omogućiti uspješnu ekonomsku integraciju, tj. postupno sve manju ovisnost o državnoj i humanitarnoj pomoći i veći stupanj samostalnosti te samostalno uzdržavanje, čime manjine pridonose ekonomskom životu lokalne zajednice, te socijalnu i kulturološku integraciju, tj. prilagodbu novoj sredini, što manjinama omogućava suživot s domaćim stanovništvom i aktivan doprinos društvenom životu. To je osobito važno za migrante, koji se od lokalnog stanovništva često razlikuju prema kulturološkim, vjerskim i društvenim obilježjima. Njihova integracija u novo društvo nije prirodan proces, pa bez provedbe mjera integracije može doći do segregacije, isključenosti i marginalizacije, čime se dovodi u opasnost društvena kohezija lokalne zajednice, osobito gradova u kojima se u pravilu smještaju migranti. Također, lokalne su zajednice mjesto gdje se stvaraju (ili ne nastaju) odnosi s većinskim stanovništvom, kao i odnos »lojalnosti« prema društvu primitka, što je osobito važno za drugu generaciju migranata (Pennix, 2007).

Na razini država članica EU-a, lokalne integracijske politike, osobito na razini gradova, sve su značajnije i vidljivije od

početka 2000-ih⁶. Gradovi država zapadne Europe, u nedostatku nacionalnih politika, razvijaju lokalne politike integracije – u literaturi se kao primjeri navode Birmingham i Bradford u Velikoj Britaniji, Berlin i Frankfurt u Njemačkoj, Beč u Austriji i švicarski Zürich, Bern i Basel (Penninx 2009, prema: Penninx i Garcés-Mascareñas, 2016b).

4. Integracija stranaca i manjina u Hrvatskoj

4.1. Demografski sastav i manjine u Hrvatskoj

Za razliku od razvijenih zemalja Zapada, Hrvatska je još uvijek primarno emigracijska i tranzitna zemlja. Jedan od temeljnih pokazatelja razvitka hrvatskog društva izražena je emigracijska depopulacija koja, između ostalih (npr. negativni prirodni prirast, starenje stanovništva itd.) upozorava na vrlo nepovoljan demografski razvoj stanovništva. Do toga je došlo u prvom redu zbog prisilnih migracija uzrokovanih ratnim zbivanjima, a nastavlja se u obliku socio-ekonomskih migracija.

U prilog tvrdnji da je Hrvatska primarno tranzitna zemlja govore i statistički podaci o broju stranih državljana na privremenom ili stalnom boravku u Hrvatskoj krajem 2015.,⁷ ali i

⁶ Primjerice, u okviru projekta DIVE Europske komisije (EUROCITIES) razvijena su četiri osnovna i više specifičnih mjerila (*benchmarks*) uspješne integracije migranata u gradovima odnosno načina na koji lokalne vlasti mogu unaprijediti različitost i jednakost (2010.). Identificirane su četiri ključne uloge lokalnih vlasti u tom procesu: zapošljavanje, sudjelovanje u kreiranju javnih politika, pružanje javnih usluga te kupovanje dobara i usluga. Na temelju tako postavljenih uloga i više specifičnih mjerila za svaku su ulogu navedeni gradovi koji su primjeri najboljih praksi.

⁷ Krajem 2015. registrirano je tek 8.525 državljana trećih zemalja sa stalnim boravkom, a većinu tog broja čine državljani zemalja iz regije (BiH 5.147; Srbija 997; Kosovo 628; Makedonija 597). Stalni boravak ima i 5.126 državljana europskog gospodarskog prostora (najviše državljana Njemačke – 1.429 i Slovenije – 1.333). Na privremenom boravku registrirano je ukupno 4.518 državljana trećih zemalja te 8.470 državljana EGP-a. Sveukupno je to tek nešto više od 26.000 stranaca s prijavljenim boravkim u Hrvatskoj. V. <https://www.mup.hr/ministarstvo/dokumenti/statistika> (5.11.2016.).

popis stanovništva iz 2011. prema kojem hrvatsko stanovništvo prema zemlji državljanstva čine u najvećem postotku državljani Hrvatske (4.259.476 prema 25.413 državljana drugih zemalja).⁸

Što se tiče izbjegličke populacije, prema statističkim podacima MUP-a,⁹ do zaključno 31. ožujka 2016. međunarodna zaštita (azil ili supsidijarna zaštita) u Hrvatskoj odobrena je za ukupno 176 osoba. Međutim, kako je broj tražitelja međunarodne zaštite u porastu, može se očekivati da će rasti i broj osoba kojima će biti odobren status. Nadalje, na temelju Europskog sustava za premještanje i preseljenje Europske komisije, Vlada RH donijela je odluku o prihvatu 550 izbjeglica, a drugom realokacijskom shemom i dodatnih 568 tražitelja međunarodne zaštite i izbjeglica iz Grčke i Italije. Iako je do kraja 2016. u Hrvatsku premješteno tek nekoliko osoba, također je moguće očekivati porast broja i tih osoba.

U pitanju nacionalnog sastava, Hrvatska je relativno homogena država (v. tablicu 1). Usporedba podataka triju popisa stanovništva pokazuje da je udio većinskog hrvatskog naroda u stalnom porastu. Najznačajnija promjena nacionalnog sastava stanovništva zabilježena je u međupopisnom razdoblju od 1991. do 2001. Izrazito visoka emigracijska depopulacija hrvatskog stanovništva (–299.194 stanovnika) u međupopisnom razdoblju od 1991. do 2001. vezana je ponajviše uz ratne migracije (osobito iseljavanje srpskog stanovništva) te migracije uvjetovane ekonomskim razlozima koje su u posrednoj vezi s ratnim zbivanjima. U sljedećem međupopisu ju od 2001. do 2011. i dalje je prisutna emigracijska depopulacija, ali je osjetno slabija nego u prethodnom razdoblju.

⁸ Broj hrvatskih državljana uključuje i osobe s dvojnim državljanstvom (hrvatskim i drugim). V. DZS, Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011., Stanovništvo prema državljanstvu, narodnosti, vjeri i materinskom jeziku, <http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/censuslogo.htm> (5.11.2016.).

⁹ V. MUP, www.mup.hr/ministarstvo/dokumenti/statistika (5.11.2016.).

Tablica 1. Nacionalni sastav Republike Hrvatske

Godina popisa	1991.		2001.		2011.	
	broj	%	broj	%	broj	%
Republika Hrvatska – ukupno	4.784.265	100,00	4.437.460	100,0	4.284.889	100,00
Hrvati	3.736.356	78,10	3.977.171	89,63	3.874.321	90,42
Nacionalne manjine – ukupno	866.114	18,10	353.184	7,96	347.703	8,11
Regionalna pripadnost	45.493	0,95	9.302	0,21	27.225	0,64
Ne izjašnjavaju se	73.376	1,53	79.828	1,80	26.763	0,62
Nepoznato	62.926	1,32	17.975	0,41	8.877	0,21

Izvor: Državni zavod za statistiku, Rezultati popisa stanovništva 1991., 2001. i 2011. godine

4.2. Politika integracije migranata

Politika integracije migranata još je uvijek u ranoj fazi razvoja te u velikoj mjeri koncentrirana na nacionalnoj razini vlasti, a razvija se prvenstveno pod utjecajem i pritiskom procesa pridruživanja Europskoj uniji, odnosno kao preduvjet za korištenje financijskih sredstava iz programa EU-a. Zbog relativno malog broja migranata, većinom državljana zemalja iz regije koji s hrvatskim društvom dijele povijesno-institucionalno nasljeđe, sličan jezik i kulturne obrasce, politika integracije migranata usmjerena je ponajprije na izbjegličku populaciju.

Prava i obveze izbjeglica definirani su *Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti* (NN 70/15) i obuhvaćaju pravo na boravak, spajanje obitelji, smještaj, rad, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, slobodu vjeroispovijesti, besplatnu pravnu pomoć, socijalnu skrb, pomoć pri integraciji u društvo, vlasništvo nekretnine te stjecanje hrvatskog državljanstva (čl. 64.–77.). Pomoć pri uključivanju u društvo pruža se najdulje tri godine, a obuhvaća izradu plana integracije s obzirom na individualne potrebe, znanja, sposobnosti i vještine, pružanje pomoći radi ostvarivanja izrađenog plana te nadzor nad izvršenjem plana.

Od *policy* dokumenata valja spomenuti (još uvijek važeću) *Migracijsku politiku Republike Hrvatske za razdoblje 2013.–2015.*, donesenu u okviru procesa pridruživanja EU-u, koja sadržava i mjere za integraciju stranaca u hrvatsko društvo; *Strategiju borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti Republike Hrvatske (2014.–2020.)* u okviru koje se i izbjeglice prepoznaju kao jedna od najranjivijih skupina stanovništva i posebno zastupljena među siromašnima te kao potencijalno isključena od pristupa temeljnim pravima s obzirom na ekonomski status; *Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava 2013.–2016.* koji među ciljevima navodi i unaprjeđenje integracije azilanata i stranaca pod supsidijarnom zaštitom te osposobljavanje službenika i djelatnika neposredno angažiranih na pitanjima provedbe azilne politike te *Akcijski plan za uklanjanje prepreka u ostvarivanju pojedinih prava u području integracije stranaca za razdoblje od 2013. do 2015.* Mjerama iz Akcijskog plana želi se osigurati ravnopravni status stranaca u gospodarskom, društvenom i kulturnom životu u odnosu prema hrvatskim državljanima. Poseban naglasak stavljen je na područje obrazovanja, rada, zapošljavanja te stanovanja. Predviđene su i mjere sprječavanja i suzbijanja diskriminirajućih postupaka i ponašanja prema strancima te poticanje aktivne suradnje svih nadležnih tijela državne uprave te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, koja su dužna osigurati odgovarajući zakonski okvir i njegovu učinkovitu i dosljednu provedbu na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Mjere Akcijskog plana odnose se i na proaktivnu politiku i kampanje promicanja i zaštite ljudskih prava, prava na ravnopravan tretman i prava na različitost.

Za praćenje ostvarivanja Akcijskog plana u travnju 2013. osnovano je i međuresorno Stalno povjerenstvo za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo, a Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH zadužen je za koordinaciju rada svih ministarstva, nevladinih organizacija i dugih tijela koja sudjeluju u integraciji izbjeglica.

U praksi, većina izbjeglica smještena je u Zagrebu. U procesu integracije susreću se s mnogobrojnim problemima – razina njihove zaposlenosti je niska, između ostalog i zbog

problema u svladavanju hrvatskog jezika, nepostojanja kvalifikacija, ali i ekonomske krize u Hrvatskoj; postoje problemi s učenjem hrvatskog jezika, zdravstvenom zaštitom, obrazovanjem i smještajem (Hrvatski pravni centar, 2016).

Na zaključak da su integracijske politike u Hrvatskoj tek djelomično povoljne za migrante upućuje i *Indeks razvijenosti politika integracije migranata* (MIPEX) s ukupnom ocjenom 44/100 u 2014. Rezultati MIPEX-a pokazuju da su migranti u Hrvatskoj u mnogim aspektima u nepovoljnijem položaju prema većinskom stanovništvu, što Hrvatsku smješta u krug »novih« imigracijskih zemalja jugoistočne Europe (Vankova et al., 2014).

4.3. Politika integracije nacionalnih manjina

Integracija nacionalnih manjina u hrvatskoj lokalnoj samoupravi može se promatrati s aspekta primjenjivosti postojećeg modela na integraciju migranata. Prilikom definiranja pojma nacionalna manjina, hrvatski je zakonodavac preuzeo model priznavanja manjinskih prava pripadnicima autohtonih¹⁰ odnosno tradicionalno nastanjenih nacionalnih manjina na teritoriju RH¹¹ koje su njezini državljani. Iako zbog takve pravne formulacije u ovom trenutku nije izgledno da je model integracije nacionalnih manjina u hrvatsko društvo primjenjiv na integraciju migranata, korisno je trenutačni model sagledati iz perspektive buduće integracije potencijalnih »novih manjina« migrantskog podrijetla (v. slično Tatalović i Jakešević, 2016).

Integracija nacionalnih manjina u društveni, politički i kulturni život Hrvatske odvija se kroz cjeloviti model zaštite nacionalnih manjina na državnoj i lokalnoj razini koji je usklađen s europskim iskustvima i standardima. Iako se pozitivnim propisima ne spominje eksplicitno integracija manjina, odredbe kojima se propisuju prava manjina imaju integrativan

¹⁰ Izvorišne osnove, Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

¹¹ Čl. 5. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, NN 155/02, 47/10, 80/10, 93/11.

učinak. Ustavnim zakonom kojim se uređuje pitanje zaštite prava nacionalnih manjina iz 2002. godine¹² Hrvatska se, pored ljudskih prava i sloboda priznatih ustavnim odredbama, obvezuje štiti i sva ostala prava predviđena međunarodnim dokumentima. Ustavni zakon tako posebno jamči zaštitu čitavog niza prava: služenje jezikom i pismom, odgoj i obrazovanje na manjinskom jeziku i pismu, kulturnu autonomiju, vjerska prava te pravo na sudjelovanje manjina u javnom životu, zastupljenost u upravnim i političkim tijelima i sudjelovanje u upravljanju lokalnim poslovima putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina. Posebnim zakonima dodatno su osnažena prava manjina na služenje svojim jezikom i pismom te odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu nacionalnih manjina.¹³

Stoga se može govoriti o djelovanju načela integracije i identiteta u ostvarenju prava nacionalnih manjina u Hrvatskoj (Tatalović i Jakešević, 2016: 6). To bi značilo da se manjinama, s jedne strane, jamči očuvanje i razvijanje vlastitog identiteta, dok im se, s druge strane, omogućuje široko sudjelovanje u javnom životu i procesima odlučivanja na svim razinama vlasti. U pogledu lokalne samouprave očuvanje i razvijanje identiteta nacionalnih manjina ogleda se u jezičnim, kulturnim, vjerskim i drugim pravima, čime se istovremeno omogućuje uklapanje različitih kultura u društvo uz pravo na izražavanje posebnosti u multietničkom okruženju. Sudjelovanje u javnom životu i procesima odlučivanja na lokalnoj razini odvija se kroz mehanizme političke participacije i posebnih prava na zapošljavanje. U hrvatskoj lokalnoj samoupravi predviđena je posebna zastupljenost nacionalnih manjina kroz utvrđene kvote, pri čemu se razlikuju pravila za manjine kojih u stanovništvu jedinice ima od 5% do 15% odnosno za manjine kojih ima više od 15%. Ovisno o postotku, određen je jedan manjinski predstavnik odnosno razmjerna zastupljenost

¹² *Ibid.*

¹³ Služenje svojim jezikom i pismom manjinama je zajamčeno Zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj (NN 51/00, 56/00), a odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu kojim se služe Zakonom o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina (NN 51/00, 56/00).

u predstavničkim tijelima. U jedinicama u kojima ostvaruju razmjernu zastupljenost manjinama je osigurana zastupljenost i u izvršnim tijelima. U upravnim tijelima takvih lokalnih jedinica mora se planirati zapošljavanje potrebnog broja pripadnika nacionalnih manjina radi ostvarivanja zastupljenosti pa oni ostvaruju prednost pri zapošljavanju. Uz to, osigurava im se konzultativna uloga u upravljanju lokalnim poslovima putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina.

Općenito je prihvaćeno da postoji adekvatna pravna regulacija za zaštitu prava manjina. No, u pogledu zajamčenih prava nacionalnih manjina nailazi se na niz provedbenih problema. Neki od tih problema tiču se prava na zapošljavanje i političkih prava. Podaci iz izvješća Vlade RH o provedbi mjere zapošljavanja iz Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina pokazuju da udio pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom broju zaposlenih u tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u razdoblju 2009. – 2014. pada sa 4,7% na 3,8%. Istovremeno, smanjuje se i broj jedinica koje su dužne osigurati zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u svojim upravnim tijelima. Za ilustraciju, od 78 jedinica koje su dužne osigurati zastupljenost u 2014. to se pravo u cijelosti ostvaruje u njih 57, što u odnosu na prethodnu godinu znači da je broj jedinica koje osiguravaju zastupljenost smanjen za jednu jedinicu lokalne i područne (regionalne) samouprave. Uočeni nedostaci u pogledu političkih prava tiču se, primjerice, slabog izlaska na izbore za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina, neiskorištenu mogućnost izbora vijeća i predstavnika (npr. na prvim izborima samo 60% mogućeg broja), probleme u njihovu funkcioniranju i financiranju, nedovoljne informiranosti i relativno niske razine edukacije o manjinskim pravima itd. (Tatalović et al., 2011).

5. Zaključak

Suvremena društva obilježava rastuća socio-demografska složenost na koju u najvećoj mjeri utječu sve intenzivnija migracijska kretanja. U takvoj situaciji države moraju mijenjati

i prilagođavati svoje javne politike kako bi zadovoljile interese manjinskih skupina, omogućile im sudjelovanje u životu zajednice i očuvanje vlastitog identiteta. Ukratko, riječ je o procesu integracije manjina (autohtonih i alohtonih ili novih) u kojem ključnu ulogu imaju adekvatni kapaciteti središnjih, a osobito lokalnih tijela. Uloga lokalne samouprave u integraciji migranata i manjina vrlo je izražena. Nacionalne politike integracije testiraju se i provode u lokalnim zajednicama i lokalnim javnim službama, pa se može reći da se na razini lokalne samouprave manjinski identitet u najvećoj mjeri očituje i razvija, a istodobno se prava manjina mogu i optimalno ostvariti (Omejec, 2000: 642).

U kontekstu postojećih modela integracije, u literaturi se pojednostavljeno razlikuju asimilacijski i pluralistički pristupi koji u praksi imaju različite varijacije i dosege. Unutar ta dva široko postavljena pristupa, integracija se odvija na nekoliko razina: pravno-političkoj, društveno-ekonomskoj i kulturno-religijskoj.

Integracija migranata i manjina u Hrvatskoj ovisi o različitim faktorima, među ostalim i o kapacitetima lokalnih jedinica za ostvarivanje prava zajamčenih nacionalnim javnim politikama i propisima. U Hrvatskoj je politika integracije migranata još uvijek u ranoj fazi razvoja te u velikoj mjeri koncentrirana na nacionalnoj razini vlasti. U pogledu nacionalnih manjina, može se reći da je Hrvatska razvila cjelovit model pravne zaštite manjina koji ima integrativan učinak. No, u provedbi nekih prava koja su od osobitog značenja za integraciju, kao što je područje rada i zapošljavanja te političkih prava, uočavaju se problemi.

U tom smislu može se zaključiti da su u Hrvatskoj razvijeni adekvatni pravni mehanizmi integracije manjina u lokalne zajednice uz istodobno očuvanje manjinskog identiteta. Tako postavljen model na načelima integracije i identiteta primjenjiv je za integraciju »novih« manjina migrantskog podrijetla, uz poštovanje specifičnosti tih društvenih skupina s obzirom na tradicionalne, autohtone manjine.

Uzevši u obzir iskustva pojedinih zemalja, primjere dobrih praksa, preporuke međunarodne zajednice te specifičnosti hrvatske lokalne samouprave i provedbene probleme, za uspješnu integraciju migranata i manjina potrebno je:

- (1) osigurati da se nacionalne integracijske politike razvijaju uz aktivno uključivanje lokalnih zajednica kako bi se osigurala provedba u praksi;
- (2) osvijestiti ulogu lokalnih zajednica u procesu integracije;
- (3) osigurati potrebna financijska sredstva za integraciju manjina (iz lokalnih ili državnog proračuna);
- (4) ojačati ulogu manjinskih vijeća i predstavnika, ne samo osiguranjem potrebnih financijskih sredstava već i informiranjem/edukacijom o njihovoj važnosti u procesu integracije;
- (5) prošiti opseg tijela koja imaju obvezu zapošljavanja nacionalnih manjina na lokalne javne službe da bi se na taj način, s jedne strane, udovoljilo zahtjevu razmjerne zastupljenosti i, s druge, povećalo njihovo zapošljavanje u službama koje su u neposrednom doticaju s korisnicima manjinskog porijekla;
- (6) osigurati transparentan proces razmještanja izbjeglica u različite lokalne zajednice, uvažavajući stanje na tržištu rada, obrazovne kvalifikacije izbjeglica, mogućnosti stanovanja i učenja jezika;
- (7) prevenirati diskriminatorno postupanje lokalnih službenika kroz podizanje znanja i vještina, osobito u lokalnim javnim službama;
- (8) poticati razvoj lokalnih pilot-programa integracije.

Literatura

- Alexander, M. (2007) *Cities and labour immigration: Comparing policy responses in Amsterdam, Paris, Rome and Tel Aviv*. Aldershot: Ashgate
- Barret, M. (2013) Introduction – Interculturalism and Multiculturalism: concepts and controversies. U: M. Barret (ur.) *Interculturalism and multiculturalism: similarities and differences*. Strasbourg: Council of Europe
- Čačić-Kumpes, J., Gregurović, S., Kumpes, J. (2012) Migracija, integracija i stavovi prema imigrantima u Hrvatskoj. *Revija za sociologiju* 42(3): 305–336.
- Čačić-Kumpes, J., Kumpes, J. (2005) Etničke manjine: elementi definiranja i hijerarhizacija prava na razliku. *Migracijske i etničke teme* 21(3): 173–186.
- Doomernik, J., Bruquetas-Callejo, M. (2016) National Immigration and Integration Policies in Europe Since 1973. U: R. Penninx, B. Garcés-Mascareñas (ur.) *Integration Processes and Policies in Europe. Contexts, Levels and Actors*. Cham: Springer Open, str. 57–76.
- Državni zavod za statistiku, Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011., Stanovništvo prema državljanstvu, narodnosti, vjeri i materinskom jeziku, <http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/censuslogo.htm> (5.11.2016.).
- Europska komisija (2016) Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Akcijski plan za integraciju državljana trećih zemalja, COM(2016) 377 final, Strasbourg, 7.6.2016.
- Hertie School of Governance, ur. (2014) *The Governance Report*. Oxford: Oxford University Press, <http://www.governancereport.org/home/2014/>
- Favell, A. (2010) Integration and nations: the nation-state and research on immigrants in Western Europe. U: M. Martiniello, J. Rath (ur.) *Selected Studies in International Migration and Immigrant Incorporation*. Amsterdam: Amsterdam University Press, str. 371–404.
- Geddes, A. (2003) *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: Sage

- Herrschel, T. (2015) Migration and urban governance: challenges for democratic legitimacy? U: B. G. Peters, P. von Maravić, E. Schröter (ur.) *Politics of Representative Bureaucracy: Power, Legitimacy and Performance*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, str. 122–140.
- Hrvatski pravni centar (2016) *Nacionalni izvještaj o sustavu azila u 2015.*, www.hpc.hr
- Lipsky, M. (1969) *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy*. Presentation at the 1969 Annual Meeting of the American Political Science Association, New York, September 2–6. 1969.
- Medda-Windischer, R. (2016) New minorities, old instruments? Diversity governance from the perspective of minority rights. *Migration Letters* 13(2): 178–192.
- Mesić, M. (2006) *Multikulturalizam: Društveni i teorijski izazovi*. Zagreb: Školska knjiga
- Moloney, T. (2010) Cities accommodating diversity: Findings and recommendations from the peer review project »Diversity and Equality in European Cities«. Brussels: EUROCITIES
- Omejec, J. (2000) Uloga lokalne samouprave u multikulturalnim pitanjima i međuetničkim odnosima u Republici Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 2(4): 639–695.
- Penninx, R. (2007) Integration Processes of Migrants: Research Findings and Policy Challenges. *Migracijske i etničke teme* 23(1–2): 7–32.
- Penninx, R., B. Garcés-Mascareñas (2016a) The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept. U: R. Penninx, B. Garcés-Mascareñas (ur.) *Integration Processes and Policies in Europe. Contexts, Levels and Actors*. Cham: Springer Open, str. 11–29.
- Penninx, R., B. Garcés-Mascareñas (2016b) Analysis and Conclusions. U: R. Penninx, B. Garcés-Mascareñas (ur.) *Integration Processes and Policies in Europe. Contexts, Levels and Actors*. Cham: Springer Open, str. 189–202.
- Tatalović S., Jakešević, R. (2016) *Novopristigli migranti i nacionalne manjine u Hrvatskoj*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung
- Tatalović, S., Jakešević, R., Lacović, T. (2011) Izbori za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina. U: *Izbori zastupnika u Hrvatski sabor i referendum*. Zagreb: HAZU, 2011., str. 65–85.

- Vankova, Z., Gregurović, S., Župarić- Iljić, D., Kranjec, J., Lalić Novak, G., Špadina, H., Zlatković Winter, J. (2014) *Hrvatska – Indeks razvijenosti politika integracije migranata (MIPEX)*. Zagreb: Institut za migracije i narodnosti
- Vijeće Europe (2008) *The Intercultural City: what is and how to make it work*. DGIV/Cult/IC (2008)01, 10 January 2008.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division – UN DESA PD (2016) *International Migration Report 2015 (ST/ESA/SER.A/384)*, <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/index.shtml> (5.11.2016.).
- Vlada Republike Hrvatske (2015) *Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2014. godinu za potrebe nacionalnih manjina*. Zagreb, srpanj 2015.
- Vlada Republike Hrvatske (2010) *Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2009. godinu za potrebe nacionalnih manjina*. Zagreb, srpanj 2010.

Propisi

- Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, NN 155/02, 47/10, 80/10, 93/11
- Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, NN 51/00, 56/00
- Zakonom o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina, NN 51/00, 56/00



Ivan Koprić*, Polonca Kovač**,
Bosiljka Britvić Vetma***

ZAŠTITA PRAVA GRAĐANA U ODNOSU S JAVNOM UPRAVOM: POVIJESNI RAZVOJ, SADAŠNJE STANJE I PERSPEKTIVE RAZVOJA U HRVATSKOJ I SLOVENIJI

Izvorni znanstveni rad
UDK 352.072.7(497.5:497.4)

Sustavna i učinkovita zaštita prava pojedinaca u upravnim stvarima na lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj i nadnacionalnoj, napose europskoj razini važan je dio procesa modernizacije javne uprave. U radu se identificiraju klasični i novi elementi sustava pravne zaštite građana u odnosu s javnom upravom. Riječ je o upravnim postupcima, upravnom sporu, ustavnoj tužbi, zaštiti pred europskim sudovima te zaštiti pred različitim nezavisnim tijelima, kao što su pučki pravobranitelj, specijalizirani pravobranitelji, povjerenik za informiranje, nezavisni regulatori te druga nadzorna tijela koja svojim djelovanjem ostvaruju zaštitne svrhe. Provedena je pravna i neoinstitucionalna analiza elemenata toga sustava u Sloveniji i Hrvatskoj. Iz sličnog početnog društvenog i povijesnog konteksta sustav pravne zaštite razvio se pod značajnim utjecajem Europske unije i Vijeća Europe, uključujući praksu Europskog suda za ljudska prava i djelovanje

* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor u trajnom zvanju i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, predsjednik Instituta za javnu upravu iz Zagreba, e-mail: ivan.kopric@pravo.hr

** Izv. prof. dr. sc. Polonca Kovač, izvanredna profesorica na Katedri za upravno-pravno područje Fakulteta za upravu Sveučilišta u Ljubljani, Slovenija, e-mail: polonca.kovac@fu.uni-lj.si

*** Doc. dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, docentica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, e-mail: bosiljka.britvic@pravst.hr

drugih europskih institucija. Time su se obje zemlje uklopile u šire trendove europske harmonizacije. Na kraju se identificiraju i specificiraju moguća daljnja poboljšanja sustava pravne zaštite.

Ključne riječi: zaštita prava građana, upravni postupak, upravni spor, europski sudovi, pučki pravobranitelj, povjerenik za informiranje, europeizacija

1. Uvod

Modernizacija i razvoj demokratske i istovremeno učinkovite državne i javne uprave jest cilj koji ide ruku pod ruku s promjenama načina javnog upravljanja od pukog administriranja do integralnog dobrog javnog upravljanja. Dio je tog procesa sustavna i učinkovita zaštita prava pojedinaca u upravnim stvarima na lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj i nadnacionalnoj, napose europskoj razini, i to u okviru upravnog postupka te pomoću upravnog spora i određenih dodatnih mehanizama i načina zaštite.

Sustav pravne zaštite građana u odnosu s javnom upravom u suvremeno doba obuhvaća niz povezanih pravnih instituta te institucija i tijela za zaštitu i ostvarenje prava koja su građanima zajamčena nacionalnim ili nadnacionalnim pravom. U tom proceduralnom i institucionalnom sustavu pojedini se zaštitni instituti mogu koristiti pod određenim, unaprijed utvrđenim uvjetima i određenim redoslijedom.

Sustav pravne zaštite građana u najvećoj se mjeri odnosi na pravnu regulaciju i stvarno funkcioniranje u *upravnim postupcima*. Posebno mu je važna komponenta sudska zaštita protiv odluka donesenih u upravnim postupcima ili protiv kakvog drugog djelovanja, odluka ili aktivnosti izvršnih, upravnih i drugih javnopravnih tijela i osoba javnoga prava, pri čemu ključno mjesto zauzima *upravnosudska zaštita*. Uz to, u određenim se slučajevima i pod određenim uvjetima tu uključuje i zaštita od strane drugih sudova, uključujući ustavne sudove (*ustavnosudska zaštita*). Na kraju se u sustav pravne zaštite mogu uključiti i određeni *međunarodni sudovi i tijela*, pri čemu su od posebnog značenja Europski sud za ljudska prava (pri Vijeću Europe) te Sud Europske unije.

Tu međutim nije kraj, nego se u sustav pravne zaštite uključuju i svi oblici zaštite koja se može zatražiti pred različitim *neovisnim tijelima*, poput ombudsmana i drugih sličnih tijela s različitim nazivima, pojedinih općih (npr. zaštitnik pristupa javnim informacijama), sektorskih (npr. vijeća za izbor i druga personalna pitanja sudaca) i strukovnih (npr. tijela komora pojedinih profesija) neovisnih tribunala i tijela, neovisnih regulacijskih tijela koja štite prava potrošača pojedine vrste službi od općeg interesa (u telekomunikacijama, opskrbi energijom, prijevozu i sličnima) itd. Ovamo bi se u širem smislu mogla pribrojiti i sva neovisna tijela koja nadziru financijsko poslovanje javnopravnih tijela, poput revizijskih tijela, raznih tribunala za kontrolu javne nabave i slično.

Sustav pravne zaštite stalno se dograđuje novim elementima, a njegovo ukupno djelovanje i učinci pokušavaju se učvrstiti kako bi se obični ljudi, građani, poslovni, civilni i drugi subjekti zaštitili od nezakonitog djelovanja javnopravnih tijela i omogućilo im se da ostvare svoja zajamčena prava te na učinkovit način brane svoje na zakonu zasnovane interese. No, sustav pravne zaštite nije oduvijek bio tako složen i učinkovit. Njegov je razvoj započeo s razmjerno jednostavnim i ne uvijek efikasnim rješenjima. Premda je u samoj naravi prava neosobnost i bezličnost te opća primjena,¹ mnoštvo pravnih instituta i tijela za njihovu zaštitu razvilo se tek tijekom 20. stoljeća, a nastavlja se i dalje.

2. Povijesni razvoj sustava pravne zaštite građana u odnosima s javnom upravom

Sustav pravne zaštite građana u njihovim odnosima s državnom upravom razvio se kao dio nastojanja da se uprava i izvršna vlast u cjelini podvrgnu zakonu. Tek nakon građansko-demokratskih revolucija kojima se uspostavlja demokratski izabrano predstavništvo građana kao zakonodavno tijelo dolazi do temeljitog prevrata te se uvodi načelo zakonitosti (legali-

¹ O »pravu kao metodi rada u razvijenoj državi« i posebno »pravu kao granici djelovanja državne uprave« v. Pusić, 1985: 207–227. Usp. također Pusić, 1989.

teta). Praktično, uvodi se obveza svih državnih tijela, što se ponajprije i u najvećem broju slučajeva odnosi na izvršnu vlast i upravu, da poštuju opću volju naroda izraženu u zakonima.

U početku se načelo zakonitosti tumačilo na blaži način, jer je bilo dovoljno da izvršna i upravna tijela ne krše zakone. Tek se poslije zakonitost počinje tumačiti strože, tako da upravna tijela moraju imati izričitu zakonsku ovlast za svaku aktivnost koju poduzimaju. Danas se zakonitost tumači tako da obuhvaća čak četiri aspekta upravnih aktivnosti omogućujući da razlikujemo zakonitost u materijalnom, proceduralnom (postupovnom), kompetencijskom i organizacijskom smislu.

Načelo zakonitosti ima dvije dimenzije s obzirom na vrstu akata čija se usklađenost sa zakonom provjerava. Tako se može utvrđivati: a) zakonitost nižih pravnih propisa koja zahtijeva da niži pravni propisi budu usklađeni s višima, što ima različite aspekte ovisno o tome provjeravaju li se propisi koje donose niža državna tijela ili pak propisi u sustavu lokalne samouprave, te b) zakonitost pojedinačnih akata javnopravnih tijela koji utječu na prava, obveze i pravne interese građana i drugih subjekata.

Uz načelo zakonitosti veže se i načelo ustavnosti, koje zahtijeva da zakoni i niži propisi budu u skladu s ustavom, ali i da se ustavni tekstovi mijenjaju na unaprijed ustavom predviđeni način te da se pritom drže, poštuju i štite temeljna prava građana i ljudi općenito te određena temeljna načela.² Među temeljna načela ubrajaju se u suvremeno doba napose načela pravičnosti, razmjernosti (proporcionalnosti), zakonitosti, i druga.

Što se prava tiče, riječ je o nizu prava koja se danas smatraju civilizacijskom stečevinom, a utvrđena su Poveljom Ujedinjenih naroda (1945.) i Općom deklaracijom o pravima čovjeka UN-a (1948.), odnosno u Europi Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe (1950.) i Poveljom o temeljnim pravima Europske unije (2009.). Među njima su, što vremenski bliže to više, i ona načela i prava koja

²Time se dodatno osnažuje načelo vladavine prava (*the rule of law principle*) koje označuje skup metapravnih ideja o tome kakvo bi trebalo biti pravo, napose kakvi bi trebali biti zakoni koje donosi zakonodavac (šire Koprić et al., 2014: 21–22).

imaju učinak na sustav pravne zaštite građana spram javne uprave. Pritom se u novije vrijeme posebno ističe pravo na dobru upravu utemeljeno Poveljom o temeljnim pravima EU-a (Nehl, 1999; Koprić et al., 2012: 150–154; Hofmann et al., 2014; Sever et al., 2014).

Općenito se smatra da je radi zakonitosti i zaštite prava građana pred izvršnim, upravnim i drugim tijelima posebice važno osigurati određena proceduralna (postupovna) prava i sustav institucija i tijela koja ta prava u praksi poštuju, provode i štite. Pritom se značenjem odvaja kodifikacija takvih proceduralnih prava i pravila kako voditi upravne postupke kroz opće *upravnopostupovne zakone*. Uz nekoliko značajnijih, ali ipak neuspješnih pokušaja, prva uspješna kodifikacija bila je ona austrijska. Republika Austrija donijela je prvi zakon o općem upravnom postupku 1925. Njezin su primjer slijedile Češka i Poljska 1928. te Jugoslavija 1930. Mnoge su zemlje kodificirale opći upravni postupak kasnije, kao Mađarska 1957., Španjolska 1958., Švicarska 1968., Njemačka 1976., Danska i Švedska 1986., Italija 1990., Portugal 1991., Nizozemska 1994. itd. U tranzicijskom razdoblju svoje su zakone o općem upravnom postupku donijele zemlje zapadnog Balkana, pri čemu su npr. u Bosni i Hercegovini usvojena čak četiri takva zakona, zbog specifičnog ustrojstva države (Koprić et al., 2016). Sličan proces bio je u zemljama nastalima na području bivšeg Sovjetskog Saveza (Medvedović, 2006: 41). Čak i Francuska koja je, usprkos svojoj vodećoj ulozi u razvoju upravnoga prava (usp. Pusić, 1985: 221–227), dugo bila rezervirana prema kodifikaciji usvojila kodifikaciju 2015. Samo rijetke europske zemlje, kao što su Belgija, Ujedinjeno Kraljevstvo, Irska i Rumunjska, nemaju opći upravnopostupovni zakon.

I na razini Europske unije priprema se izrada takvog propisa u okviru projekta ReNEUAL (Galletta et al., 2016).³ Europski je parlament Rezolucijom 9. lipnja 2016. o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije (2016/2610(RSP)), osnažujući svoju prethodnu rezoluciju o istom pitanju iz 2013.,

³ Više na: <http://www.reneual.eu/>.

pozvao Europsku komisiju da tijekom 2017. pripremi zakonski prijedlog (uredbu) te je priložio prijedlog takve uredbe. Predložena uredba sadržava norme o upravnom postupku koje bi primjenjivale institucije, tijela, uredi i agencije EU-a sistematizirane u 30 članaka.⁴ Određene kodifikacije postupovnih pravila usvajaju i međunarodne organizacije kao što su Svjetska trgovačka organizacija i druge.

Glavne su svrhe takve kodifikacije postizanje preglednosti i predvidljivosti, zaštita prava građana u djelovanju sve kompleksnije javne uprave te osiguranje efikasnijeg upravnog funkcioniranja. Već samo pridržavanje standarda upravnog postupanja kako su propisani u kodifikaciji štiti stranke u postupku, što je dodatno ojačano mogućnošću zaštite prava obraćanjem višem upravnom tijelu, tribunalu, sudu ili drugom tijelu koje je povodom žalbe, tužbe ili kakvog drugog pravnog sredstva ovlašteno provesti nadzor najčešće pojedinačnog upravnog akta.

U novije vrijeme zbog šire i snažnije sudske zaštite dolazi do redefiniranja svrha upravnog postupka i modernizacije zakona o upravnom postupku. Time se odražavaju promijenjena očekivanja i potrebe građana, udruga i drugih organizacija civilnog društva, poduzetnika, investitora i drugih društvenih subjekata. Nastojanja se usmjeravaju na upravno pojednostavljivanje i debirokratizaciju, brže odlučivanje u javnoj upravi s manje zaostataka i slično. S obzirom na povijest detaljne i kazuistične regulacije općeg upravnog postupka, zemlje nastale na području bivše Jugoslavije pripremile su i usvojile ili pripremaju nove, modernizirane zakone o općem upravnom postupku (šire Koprić et al., 2016).

Za neovisni nadzor nad upravnim djelovanjem već su rano kreirana posebna tijela sa sudskim ovlastima, sudska odjeljenja ili zasebni sudovi. Smatra se da je jednu od važnih uloga odigrao upravo razvoj francuskog Državnog savjeta (*Conseil d'État*) (Pusić, 1985: 224–227; Britvić Vetma, 2014) koji je

⁴V.<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2016-0279&format=XML&language=EN#top>.

utjecao na razvoj *upravnog sudovanja* u mnogim zemljama, pa se u novije vrijeme i na globalnoj razini govori o ljudskom pravu na upravno sudovanje. Svrha je *sudske kontrole uprave* zaštita prava građana, ali i zaštita javnog interesa i objektivnog pravnog poretka. Subjektivni i objektivni cilj upravnog sudstva gotovo su nerazmršivi, ali razvoj ipak ide od naglašavanja objektivnog prema snažnijem isticanju subjektivnog cilja (Koprić, 2014a). Pritom se značajno razvija standard sudskog nadzora, o čemu svjedoči činjenica što je u novije vrijeme čak i jedna od zemalja koje imaju dugu povijest specifičnih rješenja uskladila svoj sustav s europskim modelom. Riječ je o Austriji koja je u lipnju 2012. Ustavnim amandmanima ustanovila čitav novi sustav upravnih sudova, koji se sastoji od devet prvostupanjskih sudova u austrijskim federalnim jedinicama te od dva suda na saveznoj razini, prvostupanjskog Saveznog fiskalnog suda te (Visokog) Upravnog suda. Započevši s djelovanjem početkom 2014., oni su zamijenili daleko poznati tradicionalni model koji se sastojao od više od sto upravnih tribunala.

Ustavnosudska zaštita ustavnom tužbom odnosno ustavnom žalbom razvila se nakon II. svjetskog rata, kao nadogradnja s jedne strane klasičnog modela apstraktne kontrole ustavnosti zakona kontrolom ustavnosti akata i djelovanja tijela javne vlasti, a s druge kao nadogradnja sustava pravne zaštite pojedinačnih prava građana, i to onih prava koja su ustavnog karaktera, kroz traženje izravne zaštite pred ustavnim sudom. Premda je njemačko uređenje ustavne tužbe modelskog karaktera te je inspiriralo i druge europske zemlje, uključujući Sloveniju i Hrvatsku, postoje i određene razlike u pravnom i institucionalnom oblikovanju ustavne tužbe u različitim zemljama (Omejec, 2009: 63–77).

Praktično istodobno s upravnosudskom funkcijom francuskog Državnog savjeta pojavila se institucija *ombudsmana* kao zaštitnika prava građana od nezakonitog djelovanja upravnih tijela u Švedskoj (Ustav iz 1809.). Nakon što ga je uvela Finska 1919., institucija ombudsmana počela se ozbiljnije širiti tek u drugoj polovini 20. stoljeća. Potpunu recepciju doživjela je 1970-ih i kasnije, jer su je preuzele mnoge zemlje, te su se uz ombudsmana na nacionalnoj razini počeli pojavljivati po-

sebni ombudsmeni te oni na lokalnoj i regionalnoj razini (Aviani, 1999; Musa, 2001). Europska je unija prvog ombudsmana imenovala 1995. Upravo ombudsmeni EU-a Jacob Söderman (1995.–2003.) i Nikiforos Diamandouros (2003.–2013.) imaju velike zasluge za razvoj europskog prava na dobru upravu (Koprić et al., 2012: 53–54; Koprić, 2014). Europska mreža ombudsmana osnovana 1996. sada obuhvaća gotovo sto ombudsmana iz 36 europskih zemalja.⁵

Ombudsmeni imaju različite ovlasti i druge institucionalne karakteristike u različitim zemljama i u različitim primjerima, ali uglavnom je riječ o nezavisnom tijelu imenovanom obično od predstavničkog tijela s ovlastima koje nisu iste ovlastima sudova, premda može nadzirati i zakonitost i pravilnost rada upravnih tijela i pojedinih službenika. Mogu ga imenovati i izvršna tijela, a razlikuju se ombudsmeni na državnoj i lokalnoj razini. Pored općeg ombudsmana mogu biti imenovani i posebni, za nadzor posebnih pitanja (nacionalne manjine, ravnopravnost spolova, položaj djece, za osobe s invaliditetom, pristup informacijama, zaštitu podataka i sl.). Ovlasti im mogu biti vrlo široke, ali uglavnom nisu naredbodavnog tipa, nego se oslanjaju na autoritet nositelja funkcije i tijela koje ga je imenovalo (Musa, 2008: 1169). Posebno su im važni instrumenti izvještaji koje podnose i prijedlozi koje mogu davati tijelima koja su ih imenovala, najčešće parlamentima. Time utječu na javno mnijenje, oblikovanje javnih politika i usavršavanje sustava pravne zaštite prava građana u svojim zajednicama.

Sličnu ulogu imaju i povjerenici za pristup informacijama ili zaštitu podataka koji predstavljaju posebnu vrstu *specijaliziranih neovisnih tijela* čija je uspostava povezana sa širenjem prava na pristup informacijama javnog sektora odnosno prava na zaštitu osobnih podataka. Nadzornik zaštite podataka EU-a osnovan je 2001. (Koprić et al., 2012: 54–55). Zaštita korisnika javnih službi, odnosno u novije doba službi od općeg interesa, pored formalne i institucionalne strane (uključujući npr. i ombudsmana za zaštitu potrošača) može imati i neformalnu koja

⁵ <http://www.ombudsman.europa.eu/en/atyourservice/enointroduction.faces>.

se ostvaruje i takvim sredstvima i instrumentima kao što su osnivanje posebnih asocijacija potrošača i slično (Pavić, 2001: 214–230). To vodi i k pitanju uloge zaštite prava građana koja se ostvaruje pritiskom organizacija civilnog društva, medija i opće javnosti, a koja u suvremeno doba nije zanemariva.

Pridruživanje mnoštva novih zemalja Europskoj uniji tijekom posljednjih desetljeća dalo je dodatno ubrzanje kodifikaciji i širenju europskih standarda pravne zaštite građana. Sustavna transformacija zemalja s prije socijalističkim uređenjem obuhvaća ekonomske promjene, uvođenje tržišnog gospodarstva s promjenama vlasništva masovnom privatizacijom, kao i uvođenje standarda liberalne višestranačke demokracije, uz sustavne pravne promjene. Dosad je EU u članstvo primila 11 bivših socijalističkih zemalja, i to osam 2014., dvije 2007. te jednu 2013.⁶ Još četiri bivše socijalističke zemlje jugoistočne Europe dobile su status kandidata, a neke su na tom putu.⁷ U tome procesu EU djeluje politikom uvjetovanja, odnosno traženja da se ispune određeni kriteriji za članstvo. Dodatni utjecaj standardizaciji daje susjedska politika EU-a. Posebno važnu ulogu imaju Lisabonski ugovor i Povelja o temeljnim pravima koji su stupili na snagu potkraj 2009.

U uspostavi, kodifikaciji i razvoju standarda pravne zaštite građana posebno važno mjesto ima Vijeće Europe i njegov temeljni dokument, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe iz 1950. Vijeće Europe kontinuirano je angažirano u razvoju sustava pravne zaštite građana ne samo dogradnjom temeljnog prava na pošteno suđenje nego i na mnoge druge načine. Dosad je pripremljeno 16 dodatnih protokola uz Konvenciju, od kojih je 14 stupilo na snagu.⁸ Pri-

⁶ Godine 2004. primljene su Češka, Estonija, Litva, Latvija, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija, 2007. Bugarska i Rumunjska, a 2013. Hrvatska.

⁷ Kandidati su Makedonija, Crna Gora, Srbija i Albanija, a Bosna i Hercegovina predala je zahtjev za članstvo. Više je zemalja bilo u određenim fazama razvoja odnosa s EU-om, pa je tako Island, premda je već započeo pregovore o članstvu 2015., svoj zahtjev za prijam povukao. Turska ima status kandidata, ali se smatra da je proces pridruživanja neizgledan.

⁸ <http://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/results/subject/3>.

premljeni su i dodatni međunarodni ugovori koji se odnose na ovo područje (Medvedović, 2003: 383), pri čemu valja posebno spomenuti Konvenciju o pristupu službenim dokumentima koja je usvojena 2009., ali još nije stupila na snagu jer joj nedostaje ratifikacija još jedne zemlje.⁹ Vijeće ministara donijelo je niz preporuka i rezolucija koje se tiču pravne zaštite građana. Europski sud svojom sudskom praksom koja se kontinuirano kreativno razvija daje stalan i velik doprinos harmonizaciji sustava pravne zaštite u Europi.

U jačanju europskih standarda pravne zaštite građana u odnosu s javnom upravom određenu ulogu igraju i druga tijela i institucije, poput OECD-Sigme. Zbog svega navedenog zbiva se značajna te u novije vrijeme ubrzana europeizacija pravne zaštite građana u odnosima s javnom upravom (Medvedović, 2006; Koprić, 2006; Koprić, 2009; Koprić i Đulabić, 2009; Koprić et al., 2012: 160–175; Koprić, 2014a; Koprić, 2014b; Sever i Kovač, 2016; Koprić et al., 2016; itd.).

3. Sadašnje stanje – usporedba razvoja pravne zaštite u Hrvatskoj i Sloveniji

3.1. Razvoj zaštite prava u Sloveniji: između demokratičnosti i učinkovitosti vlasti

3.1.1. Sustavni aspekti i opća ocjena sustava zaštite prava pojedinaca

Javna uprava društveni je sustav koji se tijekom vremena mijenja, stoga se redefinira i odnos državljana i drugih pojedinaca s upravom i njihova pravna zaštita u odnosu prema upravnim tijelima. Slovenski upravni sustav može se u tom smislu označiti kao kombinacija austrijske baštine i postsocijalističke stvarnosti koja se u posljednjih 25 godina konvergentnim pristupima oblikovala kao europski usporediva (Statskontoret, 2005; Kovač i Virant, 2011; Vintar et al., 2013; Aristovnik et al., 2016).

⁹ <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list>.

Pritom je Slovenija slijedila teorijske spoznaje, a posebno dobre prakse nekih država (npr. Austrije i Njemačke kao modela za naš prostor), smjernice i propise EU-a (npr. Direktivu 2006/123/EC o uslugama na unutarnjem tržištu ili Uredbu EZ 765/2008 o sigurnosti proizvoda) i Vijeća Europe. Među utjecajima treba naglasiti pokretačku snagu veće i cjelovite zaštite stranaka temeljem razvoja koncepta dobre uprave (*good administration*).¹⁰ Na drugoj su strani želje prema većoj učinkovitosti koje nerijetko teže smanjiti zaštitu prava, npr. programom uklanjanja administrativnih prepreka (usp. Aristovnik et al., 2016: 55 i dalje). Oba pristupa glavne su smjernice aktivnosti u javnoj upravi kako ih predviđa slovenska Strategija razvoja javne uprave do 2020. (MJU, 2016).

U Sloveniji se pojam javne uprave razumije pretežno funkcionalno. Organizacijska slika suvremene uprave radikalno se restrukturira prijenosom zadataka na razinu EU-a, delegacijom izvan javnog sektora i slično (Trpin, 2009; Rose-Ackerman i Lindseth, 2010; Kovač et al., 2015). Ona obuhvaća državna upravna tijela (10 do 15 ministarstava, četrdesetak tijela u sastavu ministarstva, 58 lokalnih upravnih jedinica), općinske uprave (od početnih 147 broj općina povećan je na 212, od čega je 11 mjesnih), nositelje javnih ovlasti te neka *sui generis* tijela (npr. informacijski povjerenik, antikorupcijska komisija).¹¹

Nositelji javnih ovlasti osobito su heterogena skupina koju čine npr. lokalni centri za socijalni rad, zavodi obveznog zdravstvenog i mirovinskog osiguranja, agencije za energiju, tržište vrijednosnih papira ili akreditaciju studijskih programa te razni pružatelji gospodarskih i negospodarskih državnih i lokalnih javnih službi (npr. privatni stomatološki koncesionari, škole, komunalna poduzeća). Državna i lokalna uprava zapošljava oko 45.000 ljudi. Svake godine samo na prvom stupnju provede oko 10 milijuna upravnih postupaka (uključu-

¹⁰ Dobru upravu kao koncept Slovenija je počela razvijati posebno pod utjecajem pučkog pravobranitelja i teorije.

¹¹ Kao upravno tijelo može nastupiti i sud (npr. pri odlučivanju o besplatnoj pravnoj pomoći), a shodno se koriste ZUP i kvaziupravni spor u nepravanim stvarima i parlament, vlada, općinsko vijeće, gradonačelnik, itd.

jući i pravne osobe). Podnosi se oko 300.000 žalbi koje obično rješavaju resorna ministarstva.

Među pravosudna i parlamentarna tijela koja obavljaju neposredni nadzor nad upravom spada prije svega Upravni sud (UpS), koji djeluje kao samostalna institucija od 1998. godine. On u prvom stupnju procjenjuje zakonitost pojedinačnih upravnih akata, a godišnje ima oko 3.000 predmeta. O žalbama u upravnom sporu odlučuje Vrhovni sud (VS), odnosno njegov upravni senat, a o ustavnim žalbama ili s njima povezanim ocjenama usklađenosti propisa s Ustavom i zakonom Ustavni sud (US). Prema nekim ocjenama, stupanj zaštite je pretjeran s obzirom na standarde učinkovite zaštite (Androjna i Kerševan, 2006; Kovač et al., 2015), a postoji i nekoherentna regulacija djelovanja uprave i upravnosudskog nadzora (Trpin, 1988: 152; Kovač & Virant, 2011: 200).

Pri analizi sustava zaštite prava pojedinaca u odnosu s upravom važna su tri aspekta. Prvo, pojedini oblici zaštite uređeni su i provode se u različitim upravnim područjima prilično različito.¹² S obzirom na sustavni pristup ovoga rada, usredotočit ćemo se na ocjenu preglednosti i učinkovitosti čitavog sustava zaštite pojedinaca od javne uprave. Drugo, fokus je na položaju pojedinca, građanina ili druge pravne osobe, pa se analiziraju oni mehanizmi zaštite koji se tiču pojedinačnih akata, dok se nadzor općih akata spominje tek uzgred.¹³ Konačno, potrebno je razlikovati regulacijsku od provedbene razine jer studije pokazuju da se usprkos uzornom pravnom uređenju mogu pojaviti značajne poteškoće u provedbi normi (*implementation gap*).

¹² Velike su specifičnosti karakteristične za porezne stvari, socijalne transfere, prostor, strance, sigurnost hrane itd. Pritom se Slovenija u tim specifičnim sektorima različito rangira u usporedbi s drugim zemljama. Primjerice, prema ljestvici Svjetske banke *Doing Business*, Slovenija je posljednjih godina solidno rangirana, oko 35. mjesta u poreznim stvarima, dok je razmjerno loše rangirana u području građevinskih dozvola, između 71. i 90. mjesta.

¹³ To je ograničenje razvojno vrlo značajno jer upravni odnosi u suvremeno doba prelaze iz nekada jasno razdijeljenih razina, odnosno upravnih propisa i pojedinačnih odluka, na hibridne odnose i akte (npr. garantne akte, Breznik i Kerševan, 2008; Rose-Ackerman i Lindseth, 2010; Jerovšek i Kovač, 2016). To će u budućnosti u najmanju ruku zahtijevati prijenos sudskog nadzora općih upravnih akata na upravne sudove.

Pri analizi i konačnoj ocjeni slovenskog sustava zaštite prava pojedinaca u odnosu s javnom upravom stoga je neizbježno uzeti u obzir ne samo zakonodavni okvir već i upravnu kulturu i osposobljenost (*capacity*) osoblja i stranaka. U Sloveniji se još uvijek ponekad razaznaje klasični birokratski stav o formalističkom provođenju propisa, ali je uočljivi napredak, između ostaloga i zbog osposobljavanja službenika.¹⁴ Može se uočiti sustavni razvoj proaktivnog odnosa usmjerenog prema cjelovitom rješavanju životnih situacija stranke (Kečanović, 2012: 270–282; Dragos & Neamtu, 2014: 391; Kogovšek & Simončič, 2015; Aristovnik et al., 2016: 67). Takav trend podupire razvijena e-uprava, posebno u odnosima prema pojedincima (G2C, *government to citizens*, Aristovnik et al., 2016: 93).

3.1.2. Ključni mehanizmi i pravni temelji zaštite prava

U javnoj upravi razlikuju se poslovi vlasti i servisni poslovi. Kod prvih riječ je o jednostranom odlučivanju o pravima, obvezama i pravnim interesima pojedinih subjekata u odnosu prema vlasti, gdje se važu javni interes, kako je obično definirani u materijalnom pravu, i privatna prava i pravni interesi stranaka. U tom segmentu, kao i kod (ne)pružanja javnih usluga, upletanje u pravne položaje pojedinaca od strane upravnih tijela je očito, ali ima i raznih povreda. One sežu od prekomjerne ili tehnicističke upotrebe vlasti *per se* (kao nezakonitost ili *maladministration*) i pogrešne primjene materijalnog prava do nedovoljno brižno te mimo ili protiv temeljnih načela vođenih postupaka glede utvrđivanja mjerodavnih činjenica i

¹⁴ U Sloveniji se edukacija državnih i drugih javnih službenika provodi uglavnom putem Upravne akademije (UA) u sklopu MJU-a. Pregled programa i trendova (v. mrežne stranice MJU-a) otkriva da UA sve više pozornosti usmjerava na razvoj odnosa sa strankama i vještine, npr. komunikaciju ili medijaciju, ne (samo) na znanje propisa. To se odražava u tematskim seminarima, a još više u načinu oblikovanja programa i rada, koji su uglavnom posljedica utvrđenih problema u praksi. Npr. u 2015. i 2016. godini UA je na inicijativu Inspekcijaskog vijeća, kao koordinacije nacionalnih inspekcija, provela niz radionica za inspektore iz različitih područja u vezi s razumijevanjem uloge inspekcija kao primarno partnerske i preventivne institucije.

osiguravanja sudjelovanja u postupku te posljedičnih odluka. Stoga je od posebnog značenja sustavni pristup u upravnosudskoj zaštiti (Trpin, 1988: 146 i dalje; Koprić et al., 2016).

Ako se usredotočimo samo na glavne sustavne oblike zaštite pojedinaca od upravnih tijela, u Sloveniji su razvijeni za središnju Europu značajni mehanizmi zaštite prava. Svi, međutim, imaju ustavnopravni i međunarodni temelj. To znači da Ustav usvojen 1991. ili regulira neposredno utvrđene oblike zaštite prava (upravni spor i kvazispor, u čl. 157.) ili izdavaatelje upravnih akata protiv kojih je zajamčena pravna zaštita (npr. izričito se navode upravna tijela i nerijetko eksplicitno nositelji javnih ovlasti). Još je izraženiji ustavni temelj definiranjem ustavnih jamstava i temeljnih ljudskih prava u svim upravnim odnosima, kao što su, primjerice, vezanost uprave zakonom (čl. 2. i 3. Ustava), korištenje jezika (čl. 11., 61. i 62.), jednaka zaštita prava (čl. 14. i 22.), zaštita dostojanstva (čl. 21. i 34.), učinkoviti pravni lijekovi i sudska zaštita te odlučivanje bez nepotrebnog odgađanja (čl. 23. i 25.), zaštita osobnih i drugih podataka (čl. 35. i 38.), značenje pravomoćnosti (čl. 158.), itd. (Šturm et al., 2011; Sever et al., 2014; Kovač et al., 2015).¹⁵ Te se garancije neposredno izražavaju u pravima stranaka, u pravilu bez obzira na nacionalnost, u upravnom postupku i upravnom sporu, budući da ih ZUP i ZUS-1 kao *leges generales*¹⁶ operacionaliziraju osnovnim načelima i pravilima koja se odnose npr. na nepristranost, pravo na obranu na čelu s pristupom informacijama i sudjelovanjem te učinkovitošću pravnih sredstava.

Tablica 1 pokazuje popis oblika zaštite i razlike među njima prema pravnim temeljima, formalnosti i učinkovitosti. Što se

¹⁵ Slovenski ustavni sustav i funkcioniranje US RS vrlo su cijenjeni. Ustavni se sud bori za još strožu zaštitu ljudskih prava, kao što to vrijedi za ESLJP (Sovdat, 2014: 338, 341; usp. Up-599/04 od 24. 3. 2005.).

¹⁶ ZUP, *Zakon o općem upravnom postupku*, Sl. l. RS 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13. ZUS-1, *Zakon o upravnom sporu*, Sl. l. RS 105/06, 107/09-odlUS, 62/10, 98/11-odlUS, 109/12. Prema ZUS-1 supsidijarno se u postupku koristi i Zakon o parničnom postupku i djelomično ZUP.

Tablica 1. Analiza mehanizama i pravnih temelja zaštite prava građana u odnosu sa slovenskom javnom upravom

Oblik zaštite	Pravni temelj (godina donošenja i izmjene važećeg sustavnog zakona)	Ne/formalni karakter	Europeizacija ili unutarnji razvoj	Opseg korištenja i ocjena učinkovitosti
Upravni postupak	Ustav RS ZUP (1999., 2000., 2002., 2004., 2005., 2006., 2007., 2008., 2010., 2013.) ¹⁷ Sektorski zakoni ¹⁸	Formalni	Unutarnji razvoj	Vrlo raširen, oko 10 milijuna upravnih odluka godišnje u prvom stupnju, ZUP se upotrebljava u javnoj službi, servisnim i prekršajnim stvarima; među značajnim izmjenama i dopunama, npr. izmjena podataka na teret vlasti (od 2002.) ili izjednačenje upravne ovjere sa sudskom (2005.); a zastarjeli koncept, s obzirom na usporedive europske primjere, također ograničen upravni nadzor (kako ministarstava tako i upravne inspekcije).
Upravni spor	Ustav RS ZUS-1 (2006., 2010., 2012.; prvi ZUS, 1997.)	Formalni	Unutarnji razvoj, djelomična europeizacija	Relativno učinkovit s ograničenjem opsega i tužbi po ZUS-1 i uklanjanje zaostataka; unatoč otvorenoj tužbi od državnog pravobranitelja). ¹⁹
Ombudsman (zaštitnik čovjekovih prava – pučki pravobranitelj)	Ustav RS ZVČP (1993., 1994., 2002., 2012.)	Ne/formalni	Unutarnji razvoj, djelomična europeizacija	Domet je ograničen, kako u pogledu ovlasti tako i kod ne-poštovanja preporuka u osjetljivim sektorima (npr. okoliš, azil).
Informacijski povjerenik	Ustav RS ZDIUZ (2003., 2005., 2006., 2014., 2015.) ZInIP (2005., 2007.)	Formalni (odluke) i ne/formalni (mišljenja)	Unutarnji razvoj, djelomična europeizacija (ponovna upotreba informacija)	Unatoč relativno uskim ovlastima (kao posebni javni pravobranitelj), u praksi vrlo značajan oblik zaštite zbog proaktivnog djelovanja; posljednja novela dovela do proširivanja na poslovne subjekte u dominantnom vlasništvu/tijecaju javnih subjekata.
Zaštita pred ESLJP-om i Sudom EU-a	EKLJP (ratifikacija 1994.) i <i>acquis communautaire</i> (puno članstvo 2004.)	Formalni	Europeizacija	Učinkovit, ponajprije kao potencijalna zaštita i preko modelskih odluka ESLJP-a te prethodnih pitanja kod Suda EU-a.
Civilno društvo i mediji	Djelomično poseban status prema ZDIUZ-u, Rezoluciji o normativnoj djelatnosti (<i>public consultation</i>) ili ako je druga od javnog interesa prema ZUP-u / ZUS-u.	Ne/formalni	Europeizacija	Domet je ograničen zbog neformalnosti, a istovremeno iz istog razloga širok, osobito s obzirom na veću transparentnost i participaciju te razvijene udruge u određenim područjima, npr. prava stranaca, zaštita okoliša i životinja, u odnosu prema državi povezanoj u mrežu.

Izvor: Vlastita obrada.

tiče utjecaja na regulaciju, europeizacija je prisutna u Sloveniji uglavnom u sektorskoj regulaciji, tj. u materijalnopravnom smislu. Sustavni mehanizmi ostaju pod utjecajima domaćih faktora, što se može smatrati i pozitivnim (*nicht kopieren, sondern kopieren*), ali i negativnim, naročito kod dugogodišnjih neusklađenosti.

Najrašireniji oblik zaštite prava stranaka od upravnih tijela je upravni postupak. Upravni postupci sve se više koriste i sve su složeniji (Rose-Ackerman i Lindseth, 2010: 336 i dalje; Hofmann et al., 2014). Upravni postupak u Sloveniji je tradicionalnog tipa. Prvo uređenje, tj. Steskov postupnik usvojen je već 1923. Poslije toga konceptualno istom idejom rukovodili su se austrijski ZUP iz 1925., jugoslavenski zakoni iz 1930. i 1956. te slovenski ZUP iz 1999. Upravni postupak bio je shvaćen primarno kao alat protiv zloupotrebe vlasti, odnosno mehanizam pravne države, predvidljivosti i jednakosti (Nehl, 1999: 166; Šturm et al., 2011: 269; Kogovšek i Simončič, 2015: 74).

Tijekom vremena teorija upravnog postupka u svijetu, a dijelom i u Sloveniji, priznaje da upravni postupak ima više ciljeva. To su ponajprije: (a) optimalno ostvarenje materijalnopравnih prava i pravnih interesa stranaka ako se ne intervenira

¹⁷ ZUP se često mijenjao, ali gotovo sve izmjene i dopune sadržavaju samo manje korekcije ili uredničke promjene. Izmjene su bile u parlamentarnoj proceduri i u 2015., radi pojednostavljivanja formalnosti izdavanja akata i uručivanja, a zbog parcijalnih interesa u Vladi, Pošti Slovenije i konzervativizma stručnih pravnih službi odbijene su s tvrdnjom da postojeća regulacija s osloncem na tradiciju (još uvijek) zadovoljava (za kritiku i usporedbu v. Jerovšek i Kovač, 2016; usp. Koprić et al., 2016).

¹⁸ Više o specijalnim postupcima v. Kogovšek i Simončič (2015: 84–89), a normativno i u praksi Kovač et al. (2015); socijalna pitanja, školstvo, stranci, unutarnji poslovi, okoliš, graditeljstvo, porezi, inspekcije.

¹⁹ Državni pravobranitelj (DP) ima u Sloveniji još uvijek legitimaciju zastupanja javnog interesa prema ZUP-u i ZUS-u, dakle, može se smatrati posebnim pučkim pravobraniteljem (usp. Trpin, 1988: 182 i dalje), posebno zato što često zastupa određene skupine ranjivih stranaka (npr. pri obmanjivanju potrošača, zaštiti osobnih podataka i nuklearne sigurnosti, npr. prema VS I Up 405/2004 od 17. 4. 2008. Očekuje se da će u sklopu reorganizacije 2017. uloga DP-a biti značajno smanjena.

u javni interes te (b) osiguravanje temeljnih prava poštenim postupkom (npr. biti saslušan, razuman rok odlučivanja). U suvremeno doba sve je istaknutiji cilj ZUP-a učinkovita implementacija javnih politika. Slovenski ZUP još od 1999. cjelovito i prilično učinkovito regulira i tu potonju svrhu. U novije se vrijeme upravni postupak tretira i kao svojevrsni alat za dijalog između vlasti i stranke odnosno stranaka kako bi se koristile manje represivne mjere (npr. upozorenje inspektora koje se ne smatra mjerom ako ga stranka uvažava) i alternativno rješavanje sporova (npr. u područjima zaštite potrošača, školstva, obitelji, poreza itd., usp. Dragos i Neamtu, 2014: 385 i dalje; Koprić et al., 2016: 133 i dalje). U pravilu je upravni postupak dvostupanjski, a iznimno se može u skladu s Ustavom zbog posebnosti područja sektorski zakon isključiti ili odrediti nesuspensivnost. Također, i stranka prema noveli iz 2008. može odustati od žalbe, čime ostaje bez procesne pretpostavke za tužbu i gubi mogućnost sudske zaštite.

Upravnim postupkom i povezanim oblicima zaštite prava pojedinaca modernizira se javna uprava i teži dobrom upravljanju (*good governance*) na svim razinama, od EU-a i država članica do zemalja kandidatkinja (usp. Rusch, 2014). No, slovenski je ZUP komparativno predetaljan (325 članaka u izvorniku), a prije svega konceptualno zastario. Još je uvijek utemeljen na dominaciji javnog interesa i (kvazisudskoj) inkvizitornosti, dok je primjetan nedostatak rješenja za nove oblike odnosa pružatelja i korisnika odnosno potrošača službi od općeg interesa. Uz to, rješenja partnerskih mehanizama, kao što je alternativno rješavanje sporova, nedovoljno su uređena, a nisu regulirani i još neki oblici aktivnosti javne uprave, kao što su upravni ugovori (Trpin, 1988: 156; Zalar, prema: Breznik i Kerševan, 2008; Trpin, 2009; Kovač et al., 2015).

Upravni spor u Sloveniji predstavlja klasičnu sudsku kontrolu pojedinačnih upravnih akata, iako je ostvareno nekoliko ključnih promjena, posebice 1997. osnivanjem samostalnog prvostupanjskog Upravnog suda te 2007. novim uređenjem cjelokupnog postupka. Nova regulacija izrazitije usvaja subjektivni koncept zaštite prava, ali naglašava i ekonomičnost postu-

paka, npr. pobijanjem akta intervencije, enumeracijom dometa i tek iznimnom prosudbom procesnih odluka, restriktivnijom regulacijom pravnih lijekova, suđenjem od suca pojedinca, postupkom uzorkovanja, punom jurisdikcijom samo u određenim situacijama, npr. povredama ustavnih prava ili kod trogodišnje upravne šutnje (Androjna i Kerševan, 2006: 635 i dalje).

Sustavno se u nekoliko godina postiglo značajno smanjenje kašnjenja, tako da se danas u prvom stupnju odlučuje u roku od dva mjeseca do šest mjeseci. U Sloveniji je paralelno upravnom sporu posebno za socijalna osiguranja uređen i spor pred radnim i socijalnim sudovima, što znači mješavinu uređenja prema ZUS-1 i ZPP-u (Jerovšek i Kovač, 2016). Ustavnoopravno je važno da se strankama osigura drugi oblik sudske kontrole, čak i u okviru parničnog postupka (Trpin, 1988: 170; odluka US, Up-3/97 od 15. 7. 1999.).

Nakon pravomoćnosti u upravnom ili socijalnom sporu, s mogućim postupkom na dvjema instancijama pred VS-om, kod već od početka navodnih povreda Ustava, stranke se mogu obratiti i US-u. To se odnosi na iscrpljenje (redovitih) pravnih lijekova u pojedinačnom predmetu s ustavnom tužbom (Zalar, 2009), u Sloveniji npr. u pitanjima stranaca ili zahvata u prostor i imovinu često udruženih s procjenom ustavnosti odnosno zakonitosti propisa (Kerševan, 2012). Među predmetima koje razmatra VS kao najviši sud u državi te iznimno US kao zaštitnik ustavnosti, upravnih je u odnosu prema građanskim i kaznenim predmetima, prema sudskoj statistici, oko trećina odnosno na višim razinama nešto više, što pokazuje osjetljivost upravnih odluka na ustavnoj razini. Upravni spor i drugu sudsku kontrolu u upravnim stvarima može se shvatiti kao *ex post* evaluaciju djelovanja javne uprave, jer se preko nje često uspostavlja regulacijska povratna veza.²⁰ Osim toga, pri

²⁰ Ne samo poštovanjem sudskih odluka u pojedinačnim slučajevima već resornim politikama općenito (iako u granicama kontinentalnog sustava bez precedentnih obveza), kao što pokazuje primjer odluka US-a u predmetu U-I-146/07-34 od 13. 11. 2008. u pogledu komunikacije slijepih i slabovidnih osoba u postupku, na temelju kojih je donesen krovni Zakon o jednakim mogućnostima za osobe s invaliditetom (2010.) koji nadređuje procesne zakone, poput ZUP-a i ZPP-a.

očitim intervencijama u položaj stranaka utvrđuje se odštetna odgovornost države (čl. 26. Ustava).²¹

Što se tiče zaštite pri ESLJP-u i SEU-u, Slovenija primjenjuje opće karakteristike tih oblika zaštite, npr. razmatranje predmeta prema EKLJP-u u upravnim odnosima samo u onoj mjeri u kojoj ih sud prosudi civilnim ili kaznenopravnim dometom, *de facto* precedentnim učinkom presuda, za Sloveniju najviše u vezi s čl. 6. i 13. Konvencije itd.

Neke presude ESLJP-a prema kojima je Slovenija promijenila elemente svojega sustava zaštite tiču se npr. odlučivanja u razumnom roku prema inače civilnom predmetu *Lukenda* (br. 23032/02 od 6. 10. 2005.) ili učinkovitog pravnog lijeka u slučaju izbrisanih, predmet *Kurić* (isprva *Makuc*) i *drugi protiv Slovenije* (br. 26828/06 od 12. 3. 2014.). U vezi s pravom EU-a (na temelju Ustava s čl. 3. a) i zaštite pred Sudom EU-a, može se istaknuti da EU, barem procesnopravno, dopušta članicama autonomiju, ako nisu prekršena načela jednakosti i učinkovitosti (*equivalence and effectiveness*; npr. na slovenskom poreznom slučaju u predmetu C-603/10 od 18. 10. 2012.). VS i US RS često se pozivaju na praksu ESLJP-a i SEU-a, osobito u pitanju intervencija u opća europska pravna načela, kao što su zakonitost, jednakost, participacija, pravomoćnost (Šturm et al., 2011; Sovdat, 2014; npr. porezna pitanja VS, X Ips 312/2011 od 21. 6. 2012., ili u pitanju stranaca US, Up-1116/09 od 3. 3. 2011.).

Ombudsman (pučki pravobranitelj) djeluje od 1995. (čl. 129. Ustava na temelju ostavštine Vijeća za ljudska prava, 1988.). Osnovna mu je misija zaštita slabog pojedinca od vlasti, pri čemu zbog neformalnosti mehanizma može igrati i ulogu promotora dobre uprave i posrednika. Premda takve prakse zbog relativne zatvorenosti javne uprave i formalizma još nisu uzele posebnog maha, javljaju se primjeri dobre prakse u područjima školstva i okoliša (Dragos i Neamtu, 2014; Marzel, 2016). Za učinkovitost sustava zaštite prava značajna je vlasti-

²¹ Zanimljiv je slučaj VS, II Ips 645/2009 od 17. 5. 2012. gdje je stranci »samo« zbog neopravdanog zastoja postupka kod izdavanja građevinske dozvole dosuđena naknada štete u iznosu od gotovo 700.000,00 eura.

ta inicijativa pučkog pravobranitelja te njegova nadležnost za davanje inicijative US-u za ocjenu ustavnosti zakona (v. npr. U-I-186/12 od 18. 3. 2013. o selektivnoj intervenciji u mirovine). Omubudsman godišnje zaprimi oko 3.000 predmeta, od čega su više od polovine upravni predmeti.²² Slično vrijedi i za informacijskog povjerenika koji godišnje primi oko 260 žalbi u vezi s odbacivanjem ili šutnjom upravnih tijela u zahtjevima za pristup javnim informacijama, a velik utjecaj iskazuje preko svojih mišljenja i aktivnošću u EU-u (npr. predmet *Snowden*).

Zaključno, oblici pravne zaštite od uprave u Sloveniji, u usporedbi s europskim standardima, osiguravaju solidnu razinu zaštite prava. Prostora za poboljšanje i dalje ima u pojedinim elementima, kao što su bolje usklađen, a time i učinkovitiji sustav. Javne i akademske debate vodile su se o novoj kodifikaciji ZUP-a, neformalnim oblicima i dometu neformalnog nadzora, sudskom nadzoru (npr. Trpin, 2009; Zalar, 2009; Kerševan, 2012; Kovač et al., 2015), dodatnim specijaliziranim sudovima (npr. za prava djece ili tražitelje azila), punoj jurisdikciji UpS-a kao pravilu (Trpin, 1988: 177), mogućem prijenosu ocjene sukladnosti nižih upravnih akata s višima pred UpS-om, ograničavanju i precedentnom učinku ustavne žalbe, itd. Promjene, unatoč podršci struke, još nisu ostvarene zbog »političkog realizma« (Zalar, 2009: VIII).

3.2. Razvoj zaštite prava u Hrvatskoj: između tradicije i modernizacije

3.2.1. Hrvatska javna uprava i sustav pravne zaštite građana

Hrvatska javna uprava razvijala se do današnjeg stanja u četiri faze. Riječ je o fazama utemeljenja (1990.–1993.), stabilizacije (1993.–2001.), europeizacije (2001.–2008.) i mo-

²² Za 2014. godinu utvrđeno je u državnoj upravi oko 33% povreda, s gotovo 31% počinjenih od javnih zavoda i agencija te još 13% od javnih poduzeća i koncesionara (prema: Marzel, 2016.). Stoga se postavlja pitanje o nužnosti proširenja nadležnosti prema teoriji *Drittwirkung* kod posljednjih »tijela« na cjelokupne aktivnosti prema pojedinim subjektima (stranke), a ne samo na očito službene zadatke.

dernizacije (poslije 2008.) (Koprić, 2016). Posve u skladu s teorijskim postavkama povijesnog institucionalizma, elementi kontinuiteta u razvoju hrvatske javne uprave u razdoblju nakon 1990. naslijeđeni još iz predtranzicijskog razdoblja mogu se naći u svim dijelovima javne uprave (državnoj upravi, lokalnoj samoupravi, javnim službama), ali i u odnosu uprave i građana te sustavu pravne zaštite građana spram uprave. Određene su upravne institucije zadržane, dok su druge stvarane kao opreka prije postojećima i kao reakcija na njih. Dodatno, neke su plod okolišnih pritisaka, politike kondicionalnosti Europske unije, domaćih političkih ideja o razvoju javnog upravljanja i nekih drugih razloga.

Sustav javnog upravljanja organiziran je na tri razine, nacionalnoj, županijskoj i lokalnoj, pri čemu postoji jasna organizacijska razdvojenost državne uprave od lokalne samouprave (šire u: Koprić, 2016). Na nacionalnoj razini ključne upravne organizacije su ministarstva, čiji je broj obično između 15 i 20 s neznatnim odstupanjima. Pored njih, tu su još državne upravne organizacije i državni uredi. Ukupni broj tijela državne uprave na središnjoj razini nikad nije bio manji od 23 ni veći od 35. Sva ta tijela imaju ukupno 1.279 područnih jedinica, nerijetko organiziranih na dva stupnja. No, pored njih postoje i prvostupanjska državna upravna tijela, uredi državne uprave kojima se teritorijalna nadležnost poklapa s područjima županija, osim u Gradu Zagrebu, čija upravna tijela obavljaju i prvostupanjske poslove državne uprave. Broj ureda državne uprave je 20, a oni imaju 91 ispostavu te još 302 izdvojena matična ureda.

Na nacionalnoj razini funkcioniraju i javne agencije i slične organizacije s javnim ovlastima. Ponekad se nazivaju institutima, zavodima, uredima, centrima i sličnim nazivima. Među njima ima manji broj nezavisnih regulatora i ekspertnih agencija, dok većinu čine agencije izvršne naravi. Vrhunac procesa agencifikacije dosegnut je 2009. kad ih je bilo 86. U razdoblju do 2012. njihov je broj smanjen na oko 75, na kojem se zadržava i dalje uz određene oscilacije. Propisi o upravnom odlučivanju odnose se i na druga državna tijela kad rješavaju u

upravnim stvarima o pravima, obvezama i pravnim interesima stranaka, što uključuje Hrvatski sabor, predsjednika Republike, Vladu, Ustavni sud, sudove, državna odvjetništva, pučkog pravobranitelja te specijalizirane pravobranitelje, Državni ured za reviziju, povjerenika za informiranje, itd.

Sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave čini 20 županija, Grad Zagreb, 428 općina i 127 gradova, od kojih 17 ima status velikih gradova. U njima u upravnim postupcima odlučuju upravna tijela (upravni odjeli i službe, kao i druga upravna tijela), a ponekad i predstavnička i izvršna tijela.

Propisi o zaštiti prava građana odnose se i na sve pravne osobe s javnim ovlastima, uključujući pružatelje službi od općeg interesa bez obzira na to smatra li se njihova služba službom od državne, županijske ili lokalne važnosti te iz čijih se proračuna ili na koji drugi način financira njihova djelatnost. Takav široki zahvat sustava pravne zaštite građana plod je novog Zakona o općem upravnom postupku koji je donesen 2009. i stupio na snagu 1. 1. 2010. (Koprić, 2010).

Tijekom priprema novog ZUP-a bilo je ustanovljeno, u dva istraživanja, da postoji petnaestak upravnih područja u kojima zakoni reguliraju ozbiljnija odstupanja od ZUP-a te još stotinjak drugih u kojima su odstupanja nešto manje značajna (Ljubanović, 2009; Koprić et al., 2016: 63).²³ Prijedlozi za značajnije inovacije u ZUP-u koji je 1991. bio preuzet kao savezni jugoslavenski zakon dolazili su iz akademske zajednice još od početka 2000-ih. U nekoliko značajnih prilika skicirani su i glavni smjerovi tih promjena, a novi je zakon bio pripreman više godina u procesu u kojem su ulogu odigrali i domaći stručnjaci, kao i stručnjaci iz inozemstva (Medvedović, 2009; Pičuljan, 2014: 670–687).

Novi Zakon o upravnim sporovima usvojen je 2010., a stupio je na snagu 1. 1. 2012. Istodobno je reorganizirano upravno sudstvo: formirana su četiri prvostupanjska upravna suda, u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku, a dotadašnji

²³ Sve zajedno analizirano je 118 zakona koji su sadržavali odstupanja od ZUP-a te su oni usklađeni sa ZUP-om (Strategija, 2015).

Upravni sud transformiran je u Visoki upravni sud. Zajedno s reformom upravnog postupka bila je to ključna reforma sustava pravne zaštite građana u Hrvatskoj. Među njezinim promotorima bili su od samog početka akademska zajednica i Ustavni sud,²⁴ ali je ključni poticaj ipak došao tijekom i radi pridruživanja EU-u. Reforme upravnog spora i upravnog sudovanja na kraju su dobile praktično jednodušnu podršku Vlade i Hrvatskog sabora (Medvedović, 2014a: 709–712; Pičuljan, 2014: 688–696).

U akademskoj se zajednici rasprava o tome je li reforma ZUP-a tek prividna, uz reafirmaciju tradicionalnog formalističkog pristupa, ili je ZUP ozbiljnije moderniziran vodila i nakon njegova donošenja. Kritike nedovoljnog modernizacijskog iskoraka oslanjale su se na ideju da standardizacija upravnog postupanja ima ne samo pravnozaštitnu svrhu nego i svrhu omogućavanja efikasnog i dovoljno brzog rješavanja u upravnim stvarima kako bi se mogle ostvariti javne politike, nacionalni prioriteti i demokratski utvrđeni ciljevi. U novije se vrijeme ističe i treći cilj, a to je stvaranje povoljne ekonomske i investicijske klime u zemlji, u kojem pogledu Hrvatska trpi stalne i ozbiljne kritike.

U kritikama je isticano da temeljito reformirani dvostupanjski upravni spor treba i može na sebe preuzeti zadatak osiguranja prava građana, dok upravno odlučivanje treba učiniti efikasnijim i bržim, uz odustajanje od pretjerane formalizacije koja upravni postupak čini sličnim sudskome u kojemu je formalizacija i detaljna pravna regulacija nužna. Upravu bi trebalo rasteretiti zadatka oponašanja suda kroz prekomplicirane upravne postupke. Za rješavanje spornih situacija sada ionako

²⁴ Ustavni je sud u svojoj odluci U-I-745/1999 od 8.11.2000. ukinuo neke odredbe Zakona o izvlaštenju te je tom prilikom izrazio stav o tome da tadašnji model upravnog spora ne udovoljava standardima EKLJP-a. »Zbog zahtjeva koje je u svojoj odluci iznio Ustavni sud, nedvojbeno je da spor pune jurisdikcije mora postati pravilo (uz spor o zakonitosti kao dopuštenu iznimku u određenim upravnim stvarima), uz istodobno osiguranje načela kontradiktornosti, usmenosti i javnosti upravnosudskog postupka.« (Omejec, 2006: 85).

postoji sustav nezavisnih i nepristranih upravnih sudova koji odlučuju u sporu pune jurisdikcije (Đulabić, 2009; Karlović-Đurović, 2009; Koprić, 2011).

Donošenje novog ZUP-a i ZUS-a označilo je temeljitu reformu sustava pravne zaštite građana čije dalekosežne posljedice možda i nisu bile vidljive u prvi mah. Novi ZUP sadržava niz kompromisnih i oklijevajućih rješenja, u značajnoj se mjeri povodi za tradicijom, a premalo brige posvećuje napretku upravne tehnologije i upravnoj efikasnosti. No, on je ipak učinio važne korake naprijed u više pravaca. To posebno uključuje širenje pravne zaštite na više do tada nepokrivenih oblika upravnog djelovanja te uvođenje više važnih novih instituta poput upravnog ugovora, neposrednog rješavanja, elektroničke komunikacije, jedinstvenog upravnog mjesta, garantnog akta itd. Ako oni i nisu u prvi mah najbolje regulirani, ostaje da ih se iskuša u upravnoj praksi te prikladnije regulira u nekoj novoj reformskoj prigodi.

ZUS je učinio još veći i važniji iskorak, koji je dugo odgađan, a to je oblikovanje upravnog spora u dva stupnja. Novu kvalitetu dobio je upravni spor novelom ZUS-a iz 2014. koja je omogućila da se u više od dvije trećine upravnih sporova može uložiti žalba. Time je uvođenje spora pune jurisdikcije dobilo pravi smisao, pa ako u tom pogledu i bude kolebanja, zasigurno je put punoj sudskoj zaštiti protiv upravnih akata uvelike otvoren. Jedini problem je bio što je ZUS stupio na snagu dvije godine nakon novog ZUP-a tako da se u prijelaznom periodu uz primjenu novog ZUP-a sudska zaštita temeljila na odredbama prethodnog ZUS-a, no ti su problemi manje-više razriješeni.

3.2.2. Ključni elementi sustava pravne zaštite građana

Ustav iz 1990. već je postavio solidnu ustavnopravnu osnovu za oblikovanje sustava pravne zaštite građana, a ona je poslije, ustavnim promjenama 2000., 2001. i 2010., dopunja-

vana ne samo dopunom ili mijenjanjem nekih ustavnih načela nego i ratifikacijom potrebnih međunarodnih dokumenata. Valja spomenuti načela ustavnosti i zakonitosti propisa (čl. 5/1.), razmjernosti pri ograničavanju sloboda i prava (čl. 16/2.), pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom, uz mogućnost njezina isključenja u slučajevima određenima zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita (čl. 18.), zakonitost pojedinačnih akata državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti te zajamčenu sudsku kontrolu zakonitosti tih akata (čl. 19.), jednakost pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koja imaju javne ovlasti (čl. 26.), pravo na odlučivanje o pravima i obvezama svake osobe od zakonom ustanovljenog neovisnog i nepristranog suda pravično i u razumnom roku (čl. 29/1.), zaštitu tajnosti osobnih podataka (čl. 37.), pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti (čl. 38/4.), pravo na slobodno udruživanje (čl. 43.), pravo slati predstavke i pritužbe, davati prijedloge državnim i drugim javnim tijelima i dobiti na njih odgovor (čl. 46.), itd.

U tablici 2 prikazuju se oblici zaštite i razlike među njima prema pravnim temeljima, formalnosti i učinkovitosti. Što se tiče utjecaja na pravnu regulaciju i institucionalno oblikovanje sustava pravne zaštite građana, u Hrvatskoj se vidi velik utjecaj europeizacije, odnosno prihvaćanja i ugradnje europskih standarda. Osim toga, ne treba smetnuti s uma da je europeizacija zajedno s određenim oblicima zaštite, bilo formalne bilo neformalne, isto kao i u Sloveniji prisutna i u sektorskoj regulaciji. Tu valja spomenuti zaštitu putem nezavisnih regulatora u pojedinim službama od općeg interesa (od zdravstva do opskrbe energijom). Pritom europeizacija nije značila lom s hrvatskom tradicijom, nego njezinu nadogradnju i poboljšanja. Ako procesi i nisu išli tako brzo kako se očekivalo, a rezultati u nekim dijelovima sustava pravne zaštite ostavljaju mjesta daljnjim, pa i većim dogradnjama, ukupna ocjena tih promjena je dobra.

Tablica 2. Analiza mehanizama i pravnih temelja zaštite prava građana u odnosu s hrvatskom javnom upravom

Oblik zaštite	Pravni temelj (godina donošenja i izmjene važećeg sustavnog zakona)	Ne/formalni karakter	Europeizacija ili unutarnji razvoj	Opseg korištenja i ocjena učinkovitosti
Upravni postupak	Ustav RH ZUP (2009.) Posebni postupci (svi usklađeni sa ZUP-om)	Formalni	Unutarnji razvoj i djelomična europeizacija	Usprkos širokoj primjeni, nema dostupnih statističkih podataka o broju upravnih postupaka. ²⁵ Ministarstvo uprave još je 2012. utvrdilo Metodologiju praćenja i nadzora primjene ZUP-a i rješavanja upravnih stvari koja predviđa uspostavu središnje baze podataka o upravnim postupcima. Novi instituti uvedeni od 2010. po procjenama se koriste rijetko, što se napose odnosi na upravne ugovore.
Upravnosudska zaštita	Ustav RH ZUS (2010., 2012., 2014.)	Formalni	Europeizacija	Učinkovit, naročito nakon novele ZUS-a 2014. Upravni spor je proširen na upravne radnje i upravne ugovore te protegnut i na ocjenu zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu.
Ombudsman (pučki pravobranitelj i tri posebna pravobranitelja)	Ustav RH ZPP (2012.), ZSD (2008., 2012.), ZPD (2003.), ZPRS (2008.), ZPOI (2007.)	Ne/formalni	Europeizacija	S obzirom na karakter ovlasti djelotvornost je umjerena, ponajprije zbog otpora Hrvatskog sabora da snažno podrži izvještaje i podupre prijedloge koje dolaze od pravobranitelja.
Povjerenik za informiranje	Ustav RS ZPPI (2013., 2015.)	Formalni (odluke) i ne/formalni (izvještaji, mišljenja, prijedlozi, inicijative)	Europeizacija	Nadležan i za ponovnu uporabu informacija temeljem ZPPI-ja i u vezi s Direktivom o ponovnoj uporabi informacija EU-a. U dosadašnjem kratkom razdoblju razvio je širok spektar djelatnosti i postigao zapažene rezultate. Ima inspeksijske i prekršajne ovlasti, što doprinosi učinkovitosti.
Zaštita pred ESLJP-om i Sudom EU-a	EKLJP (ratifikacija 1997.) i <i>acquis communautaire</i> (puno članstvo 2013.)	Formalni	Europeizacija	Učinkovit u smislu uspostave standarda koje usvajaju nacionalni sudovi i druga tijela. ²⁶
Civilno društvo i mediji		Ne/formalni	Unutarnji razvoj i djelomična europeizacija	Domet je vrlo ograničen i promjenjiv, zbog ranjive pozicije organizacija civilnog društva, a istovremeno širok i difuzan zbog razmjerno velikog broja udruga i njihove slabe snage; u nekim područjima udruge su nešto utjecajnije (zaštita okoliša, pristup informacijama i otvorenost uprave, nacionalne manjine, izbori i sl.).

Izvor: Vlastita obrada.

Opći upravni postupak. Novi ZUP iz 2009. regulira klasični upravni postupak pred javnopravnim tijelima, praveći razliku između neposrednog rješavanja (čl. 48.–50.; prije je to bio skraćeni postupak reguliran čl. 141. prethodnog ZUP-a) i ispitnog postupka (čl. 51. itd.). ZUP definira upravnu stvar izričito i relativno široko (čl. 2.),²⁷ što onemogućuje zloupotrebe prilikom tumačenja, a u vezi s opsegom sudske zaštite prava građana.

Regulira se i institut upravnog ugovora, ali samo kao instrumenta izvršenja upravnog akta (a i to samo ako je zakonom sklapanje takvog ugovora posebno propisano; čl. 150.–154.), s tim da se na sklapanje upravnih ugovora Zakon primjenjuje odgovarajuće (čl. 3/2.).

ZUP se na odgovarajući način primjenjuje također na:

- svako drugo postupanje javnopravnih tijela iz područja upravnog prava koje ima neposredan učinak na prava, obveze ili pravne interese stranaka (čl. 3/2., 155.–156.);
- postupke zaštite prava odnosno pravnih interesa stranaka u predmetima u kojima pravne osobe koje obavljaju javne službe (pružatelji javnih usluga) odlučuju o njihovim pravima, obvezama ili pravnim interesima, ako zakonom nije propisana sudska ili druga pravna zaštita (čl. 3/3., 157.–158.).

²⁵ Samo su uredi državne uprave, njih 20, bez gradskih ureda Grada Zagreba, u 2015. imali u rješavanju 2.355.123 predmeta, od kojih je ostalo neriješeno 83.747. S obzirom na raspored nadležnosti, riječ je o tek jednom relativno malom segmentu predmeta koje javna uprava rješava godišnje u Hrvatskoj. V. <https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//Pristup%20informacijama/Planovi,%20strategije,%20izvješća/2016%20godina/Izvješće%20o%20radu%20ureda%20državne%20uprave%20u%20županijama%20u%202015.%20godini.pdf>.

²⁶ Za širu analizu v. Stažnik (2008, 2009, 2014).

²⁷ Upravna stvar je svaka ona u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku odlučuje o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje, s tim da se upravnom stvari smatra i svaka druga stvar koja je nekim zakonom izrijekom određena kao takva (čl. 2.). Upravna stvar tako obuhvaća i situacije jednostranog odlučivanja javnopravnih tijela o pravnim interesima.

ZUP nije supsidijarni, nego opći upravni postupovni zakon koji se primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima. Samo se pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom urediti drugačije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi novog ZUP-a (čl. 3/1.). U velikoj zakonodavnoj akciji, provedenoj uz podršku EU-a, svi su specijalni upravni postupci usklađeni sa ZUP-om (Strategija, 2015). Ipak, zbog nedovoljne *policy* koordinacije, Vlada je svojim zaključkom iz 2016. upozorila sve predlagatelje zakona da uz prijedlog moraju dostaviti i izjavu o usklađenosti nacрта prijedloga zakona sa ZUP-om.

ZUP-2009. zadržao je regulaciju instituta izvršenja, premda je u pripremnom periodu bilo ideja da se izvršenje uredi posebnim zakonom. Konceptija izvršenja nije modernizirana, nego se ostalo na prijašnjoj konceptiji, s razlikom između izvršenja nenovčanih i novčanih obveza.

Među inovacijama treba posebno istaknuti novi institut prigovora (čl. 122., 156.–158.), kao i redukciju broja izvanrednih pravnih sredstava (lijekova). Novi ZUP tako regulira žalbu (čl. 105.–121.), prigovor, obnovu postupka (čl. 123.–127.), oglašavanje rješenja ništavim (čl. 128.) te poništavanje i ukidanje rješenja (čl. 129.–132.). Od tehnoloških inovacija ZUP regulira jedinstveno upravno mjesto (čl. 22.), elektroničku komunikaciju (čl. 41/1. te 75.) i dostavu elektroničkim putem (čl. 83/2. i 94.) te nešto jednostavnije obavješavanje (čl. 83.). Napokon je regulirano i načelo razmjernosti.²⁸ Također, umjesto čelnika upravnog organa, u upravnom bi postupku trebala odlučivati službena osoba kojoj je u opisu poslova vođenje postupka ili rješavanje u upravnim stvarima, sukladno propisima o ustrojstvu javnopravnih tijela.

²⁸ Novi ZUP sadržava načela: zakonitosti (čl. 5.), razmjernosti (čl. 6.), pomoći stranci (čl. 7.), utvrđivanja materijalne istine (čl. 8.), samostalnosti i slobodne ocjene dokaza (čl. 9.), učinkovitosti i ekonomičnosti (čl. 10.), pristupa podacima i zaštite podataka (čl. 11.) te zaštite stečenih prava stranaka (čl. 13.). U poglavlju o načelima regulirano je i pravo na pravni lijek (čl. 12.) te službena uporaba jezika i pisma (čl. 14.).

ZUP-2009 je kraći i pregledniji od prethodnoga te sadržava petstotinjak odredbi u 171 članku. Zadržao je sličnu strukturu kao i prethodni, što službenicima i građanima olakšava snalaženje. Svaki članak novog ZUP-a ima poseban naslov.

ZUP iz 2009. imao je niz nedostataka već u samom početku (Koprić, 2011), a neki su se pojačali ili pokazali u daljnjoj praksi. Tako je stariji francuski koncept upravnih ugovora koji je usvojio ZUP-2009 onemogućio razvoj toga korisnog instituta. Nadalje, elektronička komunikacija ostala je tek jedna od mogućnosti ovisna o volji stranaka u postupku, što se pokazuje kao velik nedostatak zbog daljnjeg i sve bržeg razvoja informacijske tehnologije. Osobna dostava i dalje se preširoko zahtijeva. Pravna regulacija jedinstvenog upravnog mjesta, koja je trebala poslužiti kao osnova otvaranja niza kontaktnih mjesta po načelu *one-stop shop*, nije dala praktično nikakvo uporište za razvoj takvog integriranog pružanja upravnih usluga. Nema efikasnog mehanizma ubrzavanja upravnih postupaka. Zanimljivo je ustavna pozicija lokalne samouprave te se odnos ministarstava prema lokalnim i regionalnim samoupravnim jedinicama regulira kao hijerarhijski (čl. 166.). Ostaje da se o tim nedostacima ponovo otvori rasprava i počne s noveliranjem ZUP-a.

Upravni spor. Novi ZUS značajno proširuje područje upravnosudskog nadzora i sudske zaštite tako da se sudskom nadzoru podvrgavaju upravni akti, radnje odnosno postupanja javnopravnih tijela, upravni ugovori i opći akti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu. ZUS kao predmet upravnog spora predviđa i ocjenu zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi stranke, odnosno da postupi prema propisu.

Među glavnim je učincima reforme upravnog spora u Hrvatskoj bolja zaštita subjektivnih prava građana. Cilj je ZUS-a iz 2010. osigurati zakonitost i sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela.

ZUS sadržava niz odredaba kojima se ostvaruje pravo stranke na sudjelovanje u sporu. Osiguravanje objektivnog prava ostaje u drugom planu jer se polazi od pravila da se objektivno pravo štiti kroz odlučivanje o subjektivnim pravima tužitelja (Medvedović, 2014a).

Novi ZUS uređuje upravni spor primarno kao spor pune jurisdikcije polazeći od svih kritika prethodnog uređenja. Spor pune jurisdikcije okončava upravnosudski postupak meritornim rješavanjem upravne stvari, zamjenjujući upravni akt nadležnog javnopravnog tijela te presuda postaje izvršni naslov u postupku neposrednog ostvarivanja prava. U tom smislu ZUS kao jedno od načela određuje načelo usmene rasprave, što znači da sud odlučuje temeljem usmene, neposredne i javne rasprave (čl. 7.). S tim je načelom u najužoj vezi načelo izjašnjavanja stranke (čl. 7.). Prema njemu sud je dužan stranci dati mogućnost izjasniti se o zahtjevima i navodima drugih stranaka te o svim činjenicama i pravnim pitanjima koja su predmet spora.

ZUS izrijeком proklamira i načelo učinkovitosti definirajući ponajprije donošenjem odluke u razumnom roku (čl. 8.), što je i logično uzme li se u obzir mogućnosti odugovlačenja postupka utemeljenog na usmenoj raspravi na koju se pozivaju stranke upravnog spora. S obzirom na troškove i potrebu dolaska na rasprave te činjenicu da mnoštvo građana nema potrebnih informacija i znanja za sudjelovanje u postupku, kao jedno od temeljnih načela utvrđeno je načelo pomoći nekoj stranci (čl. 9.). Pri svemu tome važi kao opće načelo i načelo zakonitosti (čl. 5.) kao jedno od najvažnijih načela pravnog poretka.

U pripremama ZUS-a bila je izražena zabrinutost da bi snažnija i šira zaštita prava i pravnih interesa građana uz spor pune jurisdikcije mogla pokrenuti lavinu sudskih sporova protiv donositelja upravnih akata i drugih tijela protiv kojih se može pokrenuti upravni spor te, još više, sve te sporove s prvostupajskih upravnih sudova povodom žalbe prelići na Visoki upravni sud. Zaključilo se da je zbog toga potrebno utvr-

diti zakonske »filtre« koji će onemogućiti preširoko i prečesto podnošenje žalbe Visokom upravnom sudu. Po općoj ocjeni to je učinjeno na previše rigidan način. Bila su utvrđena dva takva »filtra«, a usprkos utemeljenim protivnim mišljenjima (tako Medvedović, 2014a: 738–740), oni su u sudskoj praksi uzimani u obzir kumulativno.

Zato se odmah u početnom razdoblju pokazalo da su postavljene zapreke ili »filtri« za žalbu odnosno način njihova tumačenja previše strogi. U prve tri godine primjene (2012.–2014.) žalba je bila dopuštena tek protiv 17,1% odluka prvostupanijskih upravnih sudova, što je praktično onemogućilo ujednačavanje sudske prakse prvostupanijskih sudova, a bilo je protivno ne samo intencijama čitave reforme upravnog spora nego i ustavnoj garanciji prava na žalbu. Nakon stupanja na snagu novele ZUS-a, koja je usvojena 2014., i primjene novih, ublaženih kriterija filtriranja žalbi, u prvih osam mjeseci 2015. broj predmeta u kojima je bilo dopušteno podnijeti žalbu popeo se na 70,7% (prema podacima iz: Galić, 2016), čime je ova početna pogreška ispravljena.

Zbog ustavne pozicije Vrhovnog suda koji kao najviši sud »osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni« (čl. 119/1. Ustava), ZUS predviđa zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, koji može podnijeti državno odvjetništvo, a ne stranka. Taj je institut uveden u tekst ZUS-a u zadnjoj fazi pripreme, a u prve tri i pol godine primjene podneseno je ukupno 11 takvih prijedloga (Galić, 2016).

Jedna je od važnih novina proširenje upravnog spora na ocjenu zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu. Taj se spor pokreće u pravilu na zahtjev osobe ili skupine osoba kojima je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu povrijeđeno njihovo pravo ili pravni interes, ali se može pokrenuti i na zahtjev bilo kojeg suda i po službenoj dužnosti (uz eventualnu inicijativu građana, udruga i drugih).

Od 1. 1. 2012. do 31. 8. 2015. Visoki upravni sud primio je 863 takva predmeta (Galić, 2016). Zbog velike diferencijacije općih akata, nejasnih kriterija razlikovanja propisa i općih akata te zbog očuvane nadležnosti da o ustavnosti općih akata i dalje odlučuje Ustavni sud, a ne Visoki upravni sud, postoje određene nedoumice o toj novini (Banić, 2013; Medvedović, 2014a), kao i inicijative da se ovo pitanje drugačije, odnosno prikladnije regulira.

Određene dileme izaziva i to što da ZUS ne razrađuje postupak izvršenja, već samo upućuje na primjenu pravila kojima je uređeno izvršenje u upravnom postupku: »Izvršenje se provodi prema pravilima kojima je uređeno izvršenje u općem upravnom postupku.« (čl. 81/4.). To tim više što se i u hrvatskoj praksi pitanje izvršenja počinje postavljati s punom ozbiljnošću.²⁹

Paralelno s novim ZUS-om osnovana su četiri prvostupajnska upravna suda i Visoki upravni sud koji su počeli funkcionirati paralelno sa stupanjem na snagu novoga ZUS-a. Usprkos nekim početnim poteškoćama, sustav upravnog sudovanja u Hrvatskoj počinje dostizati ciljeve reforme. Hrvatski upravni sudovi nose pritom poseban teret odgovornosti zbog toga što je njihova odgovornost i zadaća poznavanje i izvršavanje i europskog prava, napose zbog ulaska Hrvatske u članstvo EU-a 2013. Brzina, obujam i složenost promjena na posredan će način prisiliti upravne sudove da prate praksu domaćih sudova, ali i praksu ESLJP-a i Suda EU-a.

Zaštita pred europskim sudovima. Zasad je za Hrvatsku od posebne važnosti bio Europski sud za ljudska prava, dok

²⁹ Ustavni sud je 23.1.2013. donio odluku U-III/3304/2011 (NN 13/13) kojom je usvojio ustavnu tužbu podnositelja, i to zbog propusta domaćih sudova da »izvrše konačnu i obvezujuću presudu ESLJP prava u predmetu Vanjak protiv Hrvatske«. Propustom izvršenja navedene presude došlo je do povrede prava iz čl. 46/1. EKLJP-a te čl. 115/3. i 134. Ustava. Ustavni je sud donesene odluke u kojima su nadležna tijela propustila izvršiti konačnu presudu ESLJP-a ukinuo te predmet vratio na ponovno postupanje nadležnom prvostupajnskom tijelu. Navedena odluka prva je u kojoj je Ustavni sud utvrdio takav propust, a postupak u kojem je donesen prvi je u kojemu je Ustavni sud dobio priliku odlučivati o pitanjima vezanima za izvršenje konačnih presuda Europskog suda.

će uloga Suda EU-a biti sve veća u budućnosti. No, odluke Suda EU-a igrale su i još igraju značajnu ulogu u europeizaciji hrvatskoga prava i hrvatskom funkcioniranju u okviru europskog upravnog prostora, budući da su se uzimale u obzir još tijekom pregovora za pristupanje EU-u.

Niz je slučajeva iz prakse ESLJP-a koji su odigrali značajnu ulogu u razvoju standarda pravne zaštite građana spram uprave. U tom je smislu zanimljiv slučaj razvoja zaštite u smislu odlučivanja u razumnom roku (Kriletić, 2007). Tako je presudom u predmetu *Počuča protiv Hrvatske* od 29. 6. 2006. ESLJP izrazio stav da prilikom donošenja odluke o razumnom roku odlučivanja u konkretnom predmetu treba uzeti u obzir ukupno trajanje upravnog i upravnosudskog postupka, a ne samo trajanje postupka pred Upravnim sudom Republike Hrvatske. Nakon toga je i hrvatski Ustavni sud u odluci U-III A-4885/2007 od 20. 6. 2007. (NN 67/07) zauzeo jednako stajalište. ESLJP je također u slučaju *Vajagić protiv Hrvatske* (presuda od 20. 7. 2007.) upozorio na višestruko vraćanje predmeta na ponovno odlučivanje na prvi upravni stupanj kao način postupanja koji onemogućuje odlučivanje u razumnom roku i učinkovitost čitavog sustava rješavanja predmeta pred domaćim organima (Stožnik, 2008: 151).

Presude ESLJP-a upozorile su na prekomjerno trajanje upravnih postupaka, nedostatak učinkovitog pravnog sredstva za zaštitu prava na donošenje odluke u razumnom roku (loša regulacija instituta šutnje administracije) te manjkavosti u udovoljavanju obavezi sudske kontrole upravnih akata pred sudom pune jurisdikcije (Stožnik, 2008: 152–153). Time je stvoren određen pritisak za reformu sustava pravne zaštite građana, a i pritisak k promjenama u praksi Ustavnog suda, Upravnog suda, drugih sudova, kao i svih javnopravnih tijela.

Ustavna tužba u Hrvatskoj je uvedena 1990., a može se podnijeti u četiri različite situacije. U praksi je najčešći slučaj ustavnih tužbi koje se podnose protiv sudskih presuda nakon što je iscrpljen pravni put ako netko smatra da mu je

pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama povrijeđeno neko njegovo ustavno pravo (ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom odnosno Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu-regionalnu samoupravu). U razdoblju od 1991. do kraja 2008. od ukupno podnesene 38.161 ustavne tužbe takvih je bilo 34.059 (89,3%). Ustavni je sud relativno efikasan u njihovu rješavanju te je u istom razdoblju riješio 81% tih tužbi. Ipak, broj tužbi koje su krajem 2008. bile neriješene bio je 7.252 (Omejec, 2009: 43, 105). Pritom se usvaja oko 4% ustavnih tužbi, dok ih se oko 50% odbacuje, a oko 46% odbija (Šarin, 2015: 767).

Pučki pravobranitelj je opunomoćenik Hrvatskoga sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom, zakonima i međunarodnim pravnim aktima o ljudskim pravima i slobodama koje je prihvatila Republika Hrvatska (čl. 93/1. Ustava), a uveden je Ustavom iz 1990. Od 1. 1. 2009. postao je i središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije sukladno Zakonu o suzbijanju diskriminacije (ZSD). Posebnim su zakonima utemeljena još tri specijalizirana pravobraniteljstva – za djecu (2003.), za ravnopravnost spolova (2003.) te za osobe s invaliditetom (2008.). Sva se tri smatraju posebnim opunomoćenicima Sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (čl. 93/5. Ustava). Pučki pravobranitelj te posebni pravobranitelji biraju se na osmogodišnji mandat. Prema izvješćima pučkog pravobranitelja broj pritužbi u razdoblju 2013.–2015. između je 3.000 i 3.500, a po provedenom ispitnom postupku oko 30% pritužbi nalazi se utemeljenima. Pravobranitelj ima određene poteškoće u radu, između ostaloga zato što zbog svojih kritika na račun tijela javne uprave i pokušaja snažnijeg zalaganja za zaštitu prava građana nerijetko tijekom svojeg mandata ostaje bez podrške većine u Hrvatskom saboru. Zato se njihova izvješća ponekad samo primaju na znanje, čime se šalje poruka da saborska većina želi zaštititi djelovanje Vlade koju politički podupire, a ne

svojem opunomoćenika koji to isto djelovanje kritički ocjenjuje kroz prizmu zaštite prava građana.

Povjerenik za informiranje. Tijekom 2000-ih Hrvatska je uvodila standarde transparentnosti i otvorenosti javne uprave, uključujući pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Prvi Zakon o pravu na pristup informacijama donesen je 2003., a drugi 2013. Pravo na pristup informacijama od 2010. zajamčeno je Ustavom (čl. 38/4.) (Rajko, 2010). Godine 2013. Hrvatski je sabor izabrao prvog povjerenika za informiranje čiji je petogodišnji mandat još u tijeku. Povjerenik je neovisno tijelo koji štiti, prati i promiče Ustavom zajamčeno pravo na pristup informacijama te ponovnu uporabu informacija. Povjerenik je uspostavio registar u kojem se nalazi oko 6.000 tijela javne vlasti,³⁰ a o svojem radu podnosi izvješća Saboru. Prema podacima iz izvješća povjerenika, broj zahtjeva koje tijela javne vlasti zaprime godišnje kreće se u razdoblju 2013.–2015. oko 20.000, dok se povjereniku podnese 500–600 žalbi godišnje. Najveći broj žalbi (oko dvije trećine) podnosi se zbog šutnje administracije povodom podnesenih zahtjeva za pristup informacijama, a oko 85% žalbi je utemeljeno.

3.3. *Usporedba i rasprava*

S obzirom na zajednički razvoj nije neočekivano da su Hrvatska i Slovenija u razvoju pravnog sustava za zaštitu državljana od upravne vlasti vrlo slične. Analogni nisu samo tradicija, pravni okvir, upravna kultura i osposobljenost, već i konvergentni procesi europeizacije. Unatoč tomu, treba uočiti neke razlike, naročito na razini provedbe pravnih oblika zaštite prava. Za ilustraciju mogućih i potrebnih koraka *de lege ferenda* i s aspekta upravne osposobljenosti, možemo pogledati usporedbu prednosti i nedostataka između u ovom članku analiziranih država, jer prijenosom dobrih praksi i izbjegavanjem pogrešaka svojih susjeda možemo samo naučiti.

³⁰ <http://www.pristupinfo.hr/category/brzi-pristup/popis/>.

Tablica 3. Prednosti i slabosti hrvatskog i slovenskog sustava

	Hrvatska	Slovenija
Prednosti	<ul style="list-style-type: none"> – Stalna dogradnja liste ustavnih načela (npr. prava na informacije) – Djelomično modernizirani ZUP sa znatno širim obuhvatom i nekim novim institutima (npr. garantni akti, neposredno odlučivanje, upravni ugovori, prigovor, redukcija izvanrednih pravnih lijekova i sl.) – Efikasna harmonizacija specijalnih procedura sa ZUP-om – Kraći i pregledniji tekst ZUP-a olakšava snalaženje građana – Značajno proširenje upravnog spora, uključujući ocjenu zakonitosti općih akata te relativno široko uvođenje spora pune jurisdikcije – Dobra sudska statistika i objava presuda – Brza reakcija na početne nedostatke ZUS-a novelom iz 2014. – Proaktivno djelovanje pravobranitelja i povjerenika za informiranje 	<ul style="list-style-type: none"> – Ustaljeno poslovanje i protok ljudi i dr. izvora u EU-u (2004.–) – Domet ZUP-a na cijelu javnu upravu, uključujući i javne službe, nepravne poslove³¹ i ovrhu – Ustaljena sudska praksa, utemeljena pretežno na općim europskim načelima i zaštiti ljudskih prava – Razvijen sustav pravne zaštite po hijerarhiji do europske razine, poznat široj javnosti – Značajno smanjenje upravnih i sudskih kašnjenja – Dobro razvijena e-uprava (osobito u odnosu prema građanima, G2C) – Preko specijalnog zakonodavstva i teorije primjenjuje se sustav alternativnog rješavanja sporova – Proaktivno djelovanje pravobranitelja i informacijskog povjerenika – Razvijanje proaktivne upravne kulture službenika i sudaca
Slabosti	<ul style="list-style-type: none"> – Održanje tradicionalnog upravnog postupka nalik na sudski te slabo unaprijeđenje upravne tehnologije, što ne ubrzava i ne pojednostavnjuje postupak, a u konačnici šteti investicijskoj klimi u zemlji – Slabo se koriste mogućnosti e-uprave u upravnim postupcima – Više novouvedenih instituta iz ZUP-a regulirano je tako da ih je bez dodatne zakonske regulacije nemoguće staviti u funkciju (sada imaju »ukrasnu« funkciju) – Novi ZUP nije uvažio ustavnu poziciju lokalne samouprave – Velik zazor prema metodama ARS-a – Nema praćenja i evaluacije učinaka novog ZUP-a – Nedovoljna podrška radu pravobranitelja i povjerenika za informiranje – Nedovoljno jasno prihvaćanje standarda europskih sudova – Ranjiv i relativno slab civilni sektor 	<ul style="list-style-type: none"> – Konceptualno zastario i predetaljan ZUP bez diferencijacije primjene, osobito <i>lege artis</i> – Previše formalizirano razumijevanje otvorenosti i participacije – Neusklađeni (ili premalo usklađeni) oblici upravnog i sudskog nadzora – Ograničen pristup i puna jurisdikcija prema ZUS-1 – Premalo uvažavanja neformalnih upozorenja, osobito pučkog pravobranitelja i civilnog društva – Također kod sustavnih upravnih načela (pre)više različitih propisa (npr. prava na informacije prema Ustavu, ZDIJZ-u, ZUP-u, ZVOP-u) – Ponekad razmjerno niska kultura stranaka (zloupotreba prava)

Izvor: Autori.

³¹ Iako je upravu u ovom dijelu, kad usporedimo članak 3. hrvatskog ZUP-a (2009.) i članke 3. i 4. slovenskog ZUP-a (1999.), prvi (i noviji) zakon dosta jasniji, jer određuje odgovarajuće korištenje ZUP-a, kako u upravnim tako i u drugim predmetima, a diktira u javnoj službi obuhvaća sve vrste akata i propuste, također u pogledu upravnih ugovora (Trpin, 2009: 158).

Uređenje sustava zaštite prava stranaka u upravnim odnosima u objema je državama razmjerno tradicionalno, što se vidi iz kratke liste prednosti i nedostataka u tablici 3. Sličnosti se vide iz postojanja gotovo istih temeljnih elemenata sustava pravne zaštite građana, kao i vrlo sličnih koncepcija temeljnih zakona u ovom području. Te sličnosti idu ruku pod ruku sa sličnim elementima u mnogim drugim europskim zemljama svjedočeći o rastućoj harmonizaciji sustava pravne zaštite. Postoje i određene razlike koje svjedoče o tome da se iz početnih relativno sličnih okolnosti tijekom razvoja može doći do djelomično različitih rješenja i odgovora na slične izazove i za slične probleme.

Svakako je pozitivno da je sustav pravne zaštite u obje zemlje ustaljen i pregledan, premda suvremene društvene promjene urgentno zahtijevaju radikalnu promjenu razumijevanja uloge javne uprave. Javna uprava mora moći učinkovito voditi javne politike i ostvarivati nacionalne prioritete, dok sustav upravnog sudovanja treba osigurati potpunu i učinkovitu zaštitu stranaka u razumnom roku.

Upravni postupak, prema europskim trendovima, treba proširiti na sve upravne aktivnosti, uključujući opće akte i upravne ugovore te realne akte (radnje) i propuštanja. Treba osigurati relevantne mehanizme zaštite svih subjekata od loše uprave odnosno čak zloupotrebe vlasti. Sustavno treba proučiti šire mogućnosti partnerske suradnje, kako u početnim upravnim odnosima, tako osobito i u (u)pravnim sporovima. Puno više pažnje i podrške treba dati radu pravobranitelja i povjerenika za informiranje, kao i civilnom društvu koje je na neki način uključeno u sustav zaštite prava.

Za osiguranje kontinuiranog poboljšavanja sustava potrebno je uspostaviti mehanizme praćenja i objave podataka o njegovu funkcioniranju, provoditi periodične sustavne evaluacije i pripremati evaluacijske analize za resorna ministarstva, vlade i parlamente te planom zakonodavnih aktivnosti utvrditi periodične provjere i novele najvažnijih zakona. Takve bi analize valjalo posebno usmjeriti k integralnoj evaluaciji čitavog zaštitnog sustava, a ne samo pojedinih njegovih elemenata, kao

što je najčešće u dosadašnjim analizama i radovima koji fokusirajući se na jedan od elemenata zaboravljaju i zanemaruju sustavne učinke koji se iz čitavog zaštitnog sustava isporučuju u društvenu okolinu.

Drugim riječima, valjalo bi pažljivije uskladiti elemente sustava zaštite prava građana prema javnoj upravi tako da se mogućnosti ne udvostručuju, čime se otežava brza i učinkovita pravna zaštita, a zajednici nameću dugotrajni, iscrpljujući, neefikasni i skupi postupci. Ne vrijedi naime samo zahtjev da radi učinkovitosti javne uprave ne bi trebalo smanjiti razinu pravne zaštite građana, nego i obrnuto: ne bi radi održavanja tradicionalnih rješenja trebalo zanemarivati težnje k upravnoj modernizaciji.

Dosadašnje iskustvo govori da je bilo moguće provesti bitna poboljšanja konceptualnih osnova sustava pravne zaštite građana, a detaljnija analiza govori o mogućnostima, pa i potrebi daljnjih reformi u ovom području. Ponajprije bi vrijedilo razmisliti o konceptualnoj promjeni upravnih postupaka u smjeru daljnje modernizacije i ostvarenja prava na dobru upravu, popravljajući nekih pravnih lijekova, šire primjene upravnih ugovora, proširenja i prijenosa sudskog nadzora zakonitosti svih upravnih akata, uključujući i opće akte, na upravne sudove, proširenjem ovlasti pučkog pravobranitelja i na povrede javnopravnih načela u privatnom sektoru, jačanja metoda alternativnog rješavanja sporova, snažnije otvorenosti sustava organizacijama civilnog društva usredotočenima na zaštitu određenih prava itd.

Pritom valja voditi računa da se pravnom regulacijom samom ne mogu postići potpuna i poželjna sustavna poboljšanja, pa je nužno raditi na uspostavi i dobrom, učinkovitom funkcioniranju sustava cjeloživotnog obrazovanja o (u)pravnim načelima, pravilima i postupcima. Također, uz promjene propisa treba razvijati i druge mjere, kao što su e-uprava ili organizacijska i menadžerska racionalizacija.

Za učinkovit sustav zaštite prava treba, nadalje, širiti i jačati svijest javnosti te, naposljetku, konstruktivno sudjelovati s teorijom i akademskom zajednicom, koja preko p(r)oučavanja

upravnih institucija u društvenom i nadnacionalnom kontekstu suostvaruje doktrinarni izgled suvremene javne uprave. Sustav zaštite prava građana ne bi trebalo uzimati ni samo kao tradicionalni način zaštite prava građana ni samo kao polje debirokratizacije u kontekstu neoliberalizma, a na račun postignutih europskih civilizacijskih načela, već kao most između sudionika u javnom upravljanju.

4. Zaključak

U radu se identificiraju klasični i novi elementi sustava pravne zaštite građana u odnosu s javnom upravom kao proceduralnog i institucionalnog sustava koji obuhvaća niz povezanih pravnih instituta te institucija i tijela za zaštitu i ostvarenje prava koja su građanima zajamčena nacionalnim ili nadnacionalnim pravom, pri čemu se pojedini zaštitni instituti mogu koristiti pod određenim, unaprijed utvrđenim uvjetima i određenim redosljedom. Analizira se i razvoj tih elemenata u suvremenoj pravnoj, upravnoj i institucionalnoj povijesti.

Analiza elemenata toga sustava u stvarnom institucionalnom životu u Sloveniji i Hrvatskoj provedena je u neoinstitucionalnoj i pravnoj maniri. Pokazalo se da su početni uvjeti u doba osamostaljenja dviju država bili slični, premda ne identični. Iz sličnog društvenog i povijesnog konteksta sustav pravne zaštite razvijao se pod značajnim utjecajem Europske unije i Vijeća Europe, uključujući posebno praksu Europskog suda za ljudska prava, ali i djelovanje drugih europskih institucija. Time su se obje zemlje uklopile u šire trendove harmonizacije koja se odvija u Europi.

Procjena je da će se harmonizacija odvijati i dalje, uz zadržavanje određenih specifičnosti zbog specifičnog puta pravnog i institucionalnog razvoja, u granicama europskih standarda na koje će i dalje u krajnjoj liniji paziti europski sudovi. Bilo bi posebno važno da se svi dionici iz obiju zemalja, možda i u međusobnoj koordinaciji, uključe u razvoj europskog sustava pravne zaštite građana, koji se pomalja u različitim oblicima, od zakonske regulacije upravnog postupka u europskim insti-

tucijama, preko umrežavanja općih i specijalnih ombudsmana do kontinuiranog kreativnog razvoja sudske prakse. Akademski zajednica u tom pogledu ima posebnu odgovornost.

Literatura

- Androjna, V., Kerševan, E. (2006) *Upravno procesno pravo*. Ljubljana: GV
- Aristovnik, A., Kovač, P., Stare, J., Todorovski, Lj. (ur.) (2016) *Slovenska javna uprava na razpotju strateških sprememb*. Ljubljana: Fakulteta za upravo
- Aviani, D. (1999) *Parlamentarni ombudsman*. Split: Pravni fakultet
- Banić, S. (2013) Režim općih akata nakon donošenja Zakona o upravnim sporovima (2010.). *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 50(3): 573–588.
- Breznik, J., Kerševan, E. (ur.) (2008) *Zakon o upravnom sporu s komentarjem*. Ljubljana: GV
- Britvić Vetma, B. (2014) Upravno sudovanje u Francuskoj – što možemo naučiti. U: Koprić, I. (ur.) *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Dragos, D. C., Neamtu, B. (ur.) (2014) *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Berlin, Heidelberg, Dordrecht, London: Springer
- Đulabić, V. (2009) Novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku kao poluga modernizacije javne uprave. *Hrvatska javna uprava* 9(2): 307–316.
- Galetta, D.-U., Hofmann, H. C. H., Mir, O., Ziller, J. (2016) *The context and legal elements of a Proposal for a Regulation on the Administrative Procedure of the European Union's institutions, bodies, offices and agencies*. European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536487/IPOL_STU\(2016\)536487_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536487/IPOL_STU(2016)536487_EN.pdf)
- Galić, A. (2016) Kontrolni mehanizmi djelovanja upravnih sudova u Republici Hrvatskoj. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 53(1): 253–277.

- Hofmann, H. C. H., Schneider, J.-P., Ziller, J. (ur.) (2014) *The ReNEUAL Model Rules*. ReNEUAL, www.reneual.eu
- Jerovšek, T., Kovač, P. (2016) *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo
- Karlovčan-Đurović, Lj. (2009) Novi Zakon o općem upravnom postupku i novi Zakon o upravnim sporovima – razdvojene priče ili sijamski blizanci? U: Koprić, I. (ur.) *Novi Zakon o općem upravnom postupku: praktična pitanja i problemi primjene*. Zagreb: Institut za javnu upravu i Narodne novine
- Kečanović, B. (ur.) (2012) *Javna etika in integriteta*. Ljubljana: KPK
- Kerševan, E. (2012) Sodno varstvo zoper splošne akte uprave. *Podjetje in delo* 38(6–7): 1020–1029.
- Kogovšek Šalomon, N., Simončič, K. (2015) Učinkovita interpretacija načela varstva pravic strank v upravnem postopku. *Javna uprava* 51(3–4): 73–94.
- Koprić, I. (2016) Reform of the Croatian Public Administration: Between Patchy Europeanization and Bumpy Modernization. U: Kovač, P., Bileišis, M. (ur.) *Public Administration Reforms in the new (Eastern) EU Member States. Post Accession Dimensions of Public Governance Convergence and Divergence*. Ljubljana: Faculty of Administration, Vilnius: Mykolas Romeris University
- Koprić, I. (2014) Good Administration and Good Governance as the Key Elements of the European Administrative Space. U: *EU Administrative Law and Its Impact on the Process of Public Administration Reform and Integration into the European Administrative Space of South East European Countries*. Skopje: Centre for South East European Law School Network
- Koprić, I. (2014a) Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj. U: Koprić, I. (ur.) *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Koprić, I. (2014b) Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 5(1): 8–38.
- Koprić, I. (2011) Zakon o općem upravnom postupku i tehnološko unaprjeđenje uprave. *Zbornik Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu*, tematski broj posvećen Slavoljubu Popoviću, 57: 43–75.

- Koprić, I. (2010) *Upoznavanje s novim Zakonom o općem upravnom postupku*. Zagreb: Udruga općina
- Koprić, I. (2009) Novi Zakon o općem upravnom postupku – tradicija ili modernizacija? U: Koprić, I., Đulabić, V. (ur.): *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište
- Koprić, I. (2006) Upravno sudovanje u svjetlu prilagodbe standardima EU. U: Barbić, J. (ur.) *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti
- Koprić, I., Kovač, P., Đulabić, V., Džinić, J. (2016) *Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans*. Danilovgrad: Regional School of Public Administration
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2014) *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet
- Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G. (2012) *Europski upravni prostor*. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Koprić, I., Đulabić, V. (2009) Europeizacija hrvatskog upravnog postupnog prava. U: Đerđa, D., Đulabić, V., Gagro, B., Jurić-Knežević, D., Kasabašić, Š., Koprić, I., Medvedović, D., Pičuljan, Z. *Novi Zakon o općem upravnom postupku*. Zagreb: Novi informator
- Kovač, P., Remić, M., Sever, T. (ur.) (2015) *Upravno-procesne dileme 3 v posebnih upravnih postupkih*. Ljubljana: Uradni list RS
- Kovač, P., Virant, G. (ur.) (2011) *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*. Ljubljana: Uradni list RS
- Kriletić, M. (2007) Odlučivanje u razumnom roku u upravnim stvarima prema praksi Europskog suda za ljudska prava. U: Berlangi Fellner et al. *Upravno pravo – aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse*. Zagreb: Inženjerski biro
- Ljubanović, B. (2009) Postupanje po novom Zakonu o općem upravnom postupku i posebni upravni postupci. U: Koprić, I., Đulabić, V. (ur.) *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište
- Marzel, K. (2016) *Analiza institucij varuha človekovih pravic s poudarkom na legalnosti in legitimnosti*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za upravo

- Medvedović, D. (2014) Razvoj upravnog sudovanja u Hrvatskoj. U: Koprić, I. (ur.) *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Medvedović, D. (2014a) *Potpuna reforma upravnog sudovanja*. [Pretisak.] U: Koprić, I. (ur.) *Europeizacija hrvatske javne uprave*. Zagreb: Pravni fakultet
- Medvedović, D. (2009) Geneza novog Zakona o općem upravnom postupku. U: Đerđa, D., Đulabić, V., Gagro, B., Jurić-Knežević, D., Kasabašić, Š., Koprić, I., Medvedović, D., Pičuljan, Z. *Novi Zakon o općem upravnom postupku*. Zagreb: Novi informator
- Medvedović, D. (2006) Glavni smjerovi modernizacije općeg upravnog postupka. U: Barbić, J. (ur.) *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti
- Medvedović, D. (2003) Pravno uređeni upravni postupci – pretpostavka moderne uprave. U: Koprić, I. (ur.) *Modernizacija hrvatske uprave*. Zagreb: Društveno veleučilište
- Musa, A. (2008) Pojmovnik. *Hrvatska javna uprava* 8(4): 1169–1176.
- Musa, A. (2001) Uloga ombudsmana u zaštiti građana od tijela lokalne i regionalne samouprave. *Hrvatska javna uprava* 3(3–4): 559–605.
- Nehl, H. P. (1999) *Principles of Administrative Procedure in EC Law*. Oxford: Hart Publishing
- Omejec, J. (2009) O potrebnim promjenama u strukturi hrvatskog ustavnog sudovanja (prilog reformi ustavnog sudovanja). U: Barbić, J. (ur.) *Hrvatsko ustavno sudovanje*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti
- Omejec, J. (2006) Odnos Ustavnog suda i Upravnog suda u kontroli javne uprave u Republici Hrvatskoj. U: Barbić, J. (ur.) *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti
- Pavić, Ž. (2001) *Od antičkog do globalnog grada*. Zagreb: Pravni fakultet
- Pičuljan, Z. (2014) Novi upravni postupak i upravni spor – oblikovanje propisa, kontinuitet i diskontinuitet pravne regulacije. [Pretisak.] U: Koprić, I. (ur.) *Europeizacija hrvatske javne uprave*. Zagreb: Pravni fakultet

- Pusić, E. (1989) *Društvena regulacija*. Zagreb: Globus i Pravni fakultet
- Pusić, E. (1985) *Upravni sistemi*. Knjiga 1. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske i Pravni fakultet
- Rajko, A. (2010) Implikacije uvrštavanja prava na pristup informacijama javnog sektora u Ustav Republike Hrvatske. *Hrvatska javna uprava* 10(3): 629–649.
- Rose-Ackerman, S., Lindseth, P. L. (ur.) (2010) *Comparative Administrative Law*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar
- Rusch, W. (2014) Citizens First: Modernisation of the System of Administrative Procedures in South-Eastern Europe. *Croatian and Comparative Public Administration* 14(1): 189–228.
- Sever, T., Kovač, P. (2016) EU principles as a guide for modelling timely administrative procedures in Slovenia and Croatia. *Netherlands Administrative Law Library*, Maart 2016.
- Sever, T., Rakar, I., Kovač, P. (2014) Protecting human rights through fundamental principles of administrative procedures in Eastern Europe. *Danube: Law and Economics Review* 5(4): 249–275.
- Sovdat, J. (2014) Human rights between the constitution, treaties, and European Union law: the case of Slovenia. U: Mezzetti, L. (ur.) *International constitutional law*. Torino: G. Giappichelli
- Statskontoret (2005) *Principles of Good Administration in the Member States of the EU*. <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>
- Stožnik, Š. (2014) Europski sud za ljudska prava i standardi upravno-sudskog postupka. U: Koprić, I. (ur.) *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Stožnik, Š. (2009) Europski sud za ljudska prava i ubrzanje upravnih postupaka – slučajevi protiv Hrvatske i njihove pouke. U: Koprić, I. (ur.) *Novi Zakon o općem upravnom postupku: praktična pitanja i problemi primjene*. Zagreb: Institut za javnu upravu i Narodne novine
- Stožnik, Š. (2008) Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda hrvatskih građana pred Europskim sudom za ljudska prava. U: Pusić, E. (ur.) *Hrvatska država i uprava*. Zagreb: HAZU
- Šarin, D. (2015) Ustavni sud Republike Hrvatske kao institucionalni zaštitnik ljudskih prava i temeljnih sloboda. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 52(3): 755–784.

- Šturm, L. (ur.) (2011) *Komentar Ustave RS*. Dopolnitev A. Brdo: Fakulteta za državne in evropske študije
- Trpin, G. (1988) Varstvo pravic posameznikov v razmerju do upravnih in samoupravnih organizacij. U: Jambrek, P., Perenič, A., Uršič, M. (ur.) *Varstvo človekovih pravic: razprave, eseji in dokumenti*. Ljubljana: Mladinska knjiga
- Trpin, G. (2009) Perspektive razvoja upravnega procesnega prava. *Javna uprava* 45(1–2): 149–163.
- Vintar, M., Rosenbaum, A., Jenei, G., Drechsler, W. (ur.) (2013) *The Past, Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee
- Winkler, R. (2014) Upravno sudovanje u Europi: zajednička pravna stečevina EU, dobra praksa i noviji pomaci. U: Koprić, I. (ur.) *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Zalar, B. (2009) (Do)stop do ustavnega sodišča z ustavno pritožbo. *Pravna praksa* 28(48): I–VIII.

Pravni izvori

European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, <http://conventions.coe.int>

Republika Slovenija

- URS, Ustava RS, Uradni list Republike Slovenije (UL), 33/91 i revizije
- ZUP, Zakon o splošnem upravnem postopku, UL 80/99 i novele
- ZUS, Zakon o upravnem sporu, UL 50/97 i novele
- ZUS-1, Zakon o upravnem sporu, UL 105/06 i novele
- ZUstS, Zakon o ustavnem sodišču, UL 15/94 i novele
- ZIMI, Zakon o izenačevanju možnosti invalidov, UL 94/10 i novela
- ZDIJZ, Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, UL 24/03 i novele
- ZInP Zakon o upravnem sporu, UL 113/05 i novela
- ZVarCP/ZVČP, Zakon o upravnem sporu, UL 71/93 i novele
- ZPP, Zakon o pravnem postopku, UL 26/99 i novele

Republika Hrvatska

Ustav RH, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

ZUS, Zakon o upravnim sporovima, NN 201/10, 143/12, 152/14

ZUP, Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09

Zakon o suzbijanju diskriminacije, NN 85/08, 112/12

Zakon o pučkom pravobranitelju, NN 76/12

Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15

Zakon o pravobranitelju za djecu, NN 96/03

Zakon o ravnopravnosti spolova, NN 82/08

Zakon o pravobranitelju za osobe s invaliditetom, NN 107/07

Internetske stranice

Informacijski pooblaščenec RS (2016). <https://www.ip-rs.si/>

Ministrstvo za javno upravo (MJU) RS (2016). <http://www.mju.gov.si/>

Ustavno sodišče (US) RS (2016). Odločbe in sklepi, <http://www.us-rs.si/odlocitve/vse-odlocitve/>

Vrhovno sodišče (VS) RS (2016). Sodna praksa, <https://www.sodn-apraksa.si/>

Pučki pravobranitelj RH www.ombudsman.hr

Povjerenik za informiranje RH www.pristupinfo.hr

Tereza Rogić Lugarić*

POREZNA TIJELA I POREZNI OBVEZNICI: OD »POLICAJCA I LOPOVA« DO SURADNIKA

Pregledni znanstveni rad

UDK 336.225.2:343.35

35.072.22:343.35

U radu se analiziraju aktualni trendovi u koncepciji odnosa između poreznih tijela i poreznih obveznika. Koncepcija odnosa utječe ne samo na komunikaciju i interakciju između sudionika poreznog sustava, nego i na značenje pojma poreza kao i na preobrazbu pojedinih poreznopravnih instituta. Dva su pojma pritom posebno važna – (dobrovoljno) udovoljavanje poreznim obvezama (*voluntary tax compliance*) i suradnja u udovoljavanju poreznim obvezama (*co-operative compliance*). U radu se prikazuju osnovna obilježja tih koncepata temeljena na desetogodišnjem iskustvu primjene u drugim zemljama. Također se analizira uvođenje tih koncepata u hrvatski porezni sustav, čimbenici koji su pogodovali njihovu uvođenju odnosno oni koji bi se mogli smatrati otežavajućim za njegovu uspješnu primjenu.

Ključne riječi: porezni obveznici, porezna tijela, udovoljavanje poreznim obvezama, suradnja, povjerenje

1. Uvod¹

U odnosu između poreznih tijela i poreznih obveznika moguće je primijetiti gotovo ciklični uzorak. U koncepcijskom

* Izv. prof. dr. sc. Tereza Rogić Lugarić, izvanredna profesorica na Katedri za financijsko pravo i financijsku znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: tereza.rogic.lugaric@pravo.hr

¹ Rad je izrađen u okviru znanstvenoistraživačkog projekta »Novi hrvatski pravni sustav« Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

smislu, to pitanje posebno dobiva na važnosti krajem 20. stoljeća. Ishodište zaokreta u dotadašnjoj percepciji odnosa jest pojam (dobrovoljnog) udovoljavanja poreznim obvezama nastao kao odgovor na stanovite disfunkcionalnosti u odnosu između poreznih tijela i obveznika zamijećene u nizu europskih i neeuropskih zemalja. Tridesetak godine poslije ponovo se zamjećuje »zaoštravanje« odnosa između poreznih tijela i poreznih obveznika i traženje »rješenja«. Na toj podlozi nastaje model koji se zasniva na suradnji stranaka u postupku udovoljavanja poreznim obvezama (*co-operative compliance*).

Uvođenje i primjena modela suradnje iznimno je aktualno pitanje u nizu poreznopravnih sustava. Ipak, treba naglasiti da je posrijedi koncept koji nije moguće jednoznačno definirati i koji se pojavljuje u različitim oblicima u usporednim poreznopravnim sustavima. Godine 2015. u hrvatski je poreznopravni sustav, na tragu modela suradnje, uveden institut »posebnog statusa«. Budući da je posrijedi razmjerno nov institut, glavni je cilj rada analizirati čimbenike koji su olakšali odnosno koji bi mogli otežati njegovu primjenu u Hrvatskoj.

Rad je podijeljen u četiri osnovne cjeline. Nakon uvodnog dijela, slijedi dio posvećen razmatranju modela suradnje i njegovih osnovnih obilježja. U okviru toga poglavlja dan je osvrt na usporedna iskustva, a posebno na najvažnije poteškoće i dvojbe u njegovoj dosadašnjoj primjeni. Posljednji je dio rada posvećen hrvatskom modelu suradnje kao i zaključna razmatranja.

2. O modelu suradnje: (kratka) povijest i glavna obilježja

Posljednjih tridesetak godina razdoblje je velikih promjena u odnosu između poreznih tijela i sudionika poreznog sustava. Jednom od markantnijih promjena ističe se zaokret u »paradigmi« pristupa i ponašanja poreznih tijela. Ukratko, dotadašnju paradigmu slikovito opisivanu kao odnos »policajca i lopova« postupno zamjenjuje paradigma temeljena na načelima suradnje i povjerenja. U takvom okviru za porezna tijela porezni

obveznik postaje suradnik i partner, a ne više presumirani utajivač poreza.

Na spomenutu je promjenu utjecao splet čimbenika. Ponajprije treba spomenuti društveni kontekst. Naime, sedamdesete i osamdesete godine 20. stoljeća obilježene su dubinskom krizom javnih rashoda. U tom se razdoblju događaju velike promjene u javnom sektoru koje su pogodovale razvoju novih javnih politika. Bouvier (2010) navodi da poboljšanje odnosa s poreznim obveznicima postaje jedan od temeljnih izazova poreznih tijela u ozračju suvremenih načina prilagodbe na njihovo okružje.

Drugo je teorijska (r)evolucija. Njezino je svojevrsno ishodište pojam »plaćanja poreza kao građanske vrline; pristajanja na porez« (franc. *civisme² fiscal*, engl. *tax compliance*). Drugačije rečeno, naglašava se dobrovoljnost i spremnost na plaćanje poreza, a ne njegova »prisilnost« i obvezatnost. Sve važnije pitanje postaje što sve utječe na ponašanje poreznih obveznika i njihovu odluku o (dobrovoljnom) udovoljavanju poreznim obvezama. To dovodi do nastanka tzv. socijalno-psihološkog modela kojim se objašnjava (ne)udovoljavanje poreznim obvezama. Njegovo je polazište da porezni obveznik udovoljava svojim obvezama ne zbog straha od poreznih kazni ili »vjerojatnosti otkrivanja«, nego zato što slijedi stanovite društvene ili osobne norme. U okviru tog modela smatra se da bi porezne kazne trebale biti dopunjene normama i mehanizmima koji će poticati i jačati udovoljavanje poreznim obvezama temeljeno na vrijednostima i standardima, npr. poticati povjerenje, naglašavati pravičnost (Rogić Lugarić, 2015). Na stanovit je način koncept udovoljavanja poreznim obvezama i razvoj socijalno-psihološkog modela premjestio fokus na važnost »opće klime« i paradigme odnosa i ponašanja poreznih tijela prema poreznim obveznicima.

Oba su se spomenuta modela pak dobro uklopila u suvremene teorije o (poreznoj) regulaciji, naročito u teoriju o tzv.

² Pojam označava poštovanje građanina prema društvu u kojem živi i njegovim pravima, posebice zakonima; implicira poznavanje svojih prava, ali i dužnosti.

odazivnoj regulaciji (*responsive regulation*). Pojednostavljeno, ta teorija sugerira kako bi se (porezna) tijela trebala ponašati prema pojedinim vrstama obveznika odnosno kako balansirati između ponašanja temeljenog na suradnji i povjerenju i ponašanja koje uključuju primjenu kazne i »prisile«. Taj balans postaje sve važniji ima li se u vidu zaoštavanje odnosa između poreznih tijela i poreznih obveznika, sve aktualniju pojavu u nizu zemalja.

2.1. Osnovna obilježja

Kada je posrijedi koncept o poreznim tijelima i poreznim obveznicima kao suradnicima i partnerima, treba razlikovati dvije razine njegova djelovanja. Na općoj razini, suradnja, povjerenje i razumijevanje među sudionicima poreznog sustava promoviraju se kao temeljna načela suvremene interakcije i komunikacije. Također, suradnja i povjerenje u jednom su broju zemalja postali osnova strategije i pristupa poreznih tijela prema poreznim obveznicima. Takva strategija, poznata pod nazivom »upravljanje rizicima udovoljavanja poreznim obvezama«³, može se najbolje opisati kao »sustavni pristup u okviru kojeg porezna tijela izabiru mehanizme za poticanje dobrovoljnog udovoljavanja poreznim obvezama i sprječavanje izbjegavanja obveza, a koji se temelji na poznavanju ponašanja poreznih obveznika« (European Comission, 2010: 5). Vrlo pojednostavljeno, ovisno o željenim ciljevima ključno je identificirati i poznavati rizike (rizično ponašanje), njihove često kompleksne uzroke i, sukladno tome, oblikovati prikladan regulacijski odgovor.

Na drugoj razini moguće je govoriti o posebnoj metodi, tzv. suradnji u udovoljavanju poreznim obvezama (*co-operative compliance*) nastaloj u okviru Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD, 2013). Metoda se zasniva na intenzivnoj suradnji poreznih tijela, poreznih obveznika i tzv. poreznih posrednika u postupku popunjavanja poreznih prijava,

³ *Compliance Risk Management*; postoji npr. europski model, model OECD-a.

dakle u »realnom vremenu«⁴, ciljajući na stvaranje potpuno novog, tripartitnog, poreznog okružja. Taj bi novi način rada zapravo, u stanovitoj mjeri i pod određenim uvjetima, umanjio potrebu provođenja posteriornog i uniformnog poreznog nadzora. Uspostavljanje i održavanje povjerenja među stranaka ističe se kao svojevrsni preduvjet za uspjeh koncepta. U tom novom okružju sve bi uključene stranke bile spremne na znatno veću razinu otvorenosti i transparentnosti, stoga su to i temeljna načela koncepta. Zauzvrat, svaka bi strana bila »na dobitku«. Izvorno je ta ideja bila mjera protiv izbjegavanja porezne obveze premošćivanjem informacijskog jaza (Ventry, 2008)⁵ te se trebala odnositi samo na porezne obveznike u skupini »niskog rizika«. To je istodobno trebalo omogućiti poreznim tijelima usredotočiti se na porezne obveznike u skupini »visokog rizika« odnosno djelotvornije se boriti protiv neudovoljavanja poreznim obvezama. Drugačije rečeno, posrijedi je pristup »mrkve i batine«. Ipak, u pojedinim je zemljama taj koncept prerastao u metodu / tehniku rada i interakcije između poreznih tijela i poreznih obveznika s dalekosežnijim ciljevima, ali i učincima. No »dobro ponašanje« poreznih obveznika, unatoč poteškoćama u nalaženju čvrstih i jasnih kriterija za tu sintagmu, po pravilu, ostalo je jedan od bitnih preduvjeta za ulazak u program.

Gotovo desetogodišnja primjena ove metode u pojedinim zemljama⁶, međutim, iskristalizirala je niz prijepora. Oni se daju sažeti u pet skupina. To su: (i) prijepor oko stvarnog cilja koncepta; (ii) potreba zakonske regulacije; (iii) prijepor oko načela pravičnosti i jednakosti poreznih obveznika; (iv) prijepor oko stvarnih učinaka i dosega instituta (v) prijepor oko stvarnih dobiti i troškova.

⁴ Jamčeći pritom poreznim obveznicima poreznopravnu sigurnost u ranim fazama postupka.

⁵ Moguće ga je opisati nerazmjernom u raspolaganju relevantnim informacijama, na štetu poreznih tijela.

⁶ Među prvim zemljama koje su započele s modelom suradnje su Sjedinjene Američke Države, Australija, Nizozemska i Ujedinjeno Kraljevstvo.

Na *prijepor oko stvarnog cilja koncepta* neposredno je utjecala spomenuta zamisao o novom poreznom okružju u kojem bi porezni obveznici bile spremni na takvu razinu otvorenosti da bi svoje obveze u svezi s prijavljivanjem poreznih činjenica ispunjavali iznad zakonskih granica. Sintagma »iznad zakonskih granica«, međutim, sugerira potrebu plaćanja »poštenog udjela« poreza, što opet vuče za sobom aktualan problem interpretacije poreznih normi. Zbog toga se u jednom broju sustava počelo jasno naglašavati da je model suradnje model u čijem je središtu načelo »poštene igre«, a ne »poštenog udjela«.

Drugi je važan *prijepor onaj oko zakonske regulacije modela*. Tu je moguće razlikovati dva pristupa: zemlje koje nemaju reguliran model suradnje (premda model suradnje često uključuje primjenu niza poreznopravnih instituta) i zemlje koje su regulirale model suradnje. Zakonska regulacija modela zapravo služi kao svojevrsni jamac »legitimnosti« koncepta. Tu posebno treba imati u vidu mogućnost »prebliskih« odnosa između poreznih službenika i poreznih obveznika, što se nerijetko ističe jednom od glavnih opasnosti u primjeni ovog modela.

Pitanje sukladnosti koncepta s *pravičnosti i jednakosti poreznih obveznika* postavilo se na dvije razine. Prva je različit tretman poreznih obveznika, a druga je usmjerenost programa na velike porezne obveznike. Svojevrsno »opravdanje« za prvi aspekt nalazi se u tome što je dostupnost predložka *co-operative compliance* »uvjetovana« spremnošću poreznog obveznika na suradnju, tj. na stanovito ponašanje posebno u dijelu otvorenosti i transparentnosti. Ono što je ovdje bio problem jest pronaći »objektivni« kriterij za dokaz željene vrste ponašanja. Druga dvojba vezana uz načelo pravičnosti jest usmjerenost programa samo na velike porezne obveznike i (moguće) ustaljivanje percipije da će samo ta vrsta poreznih obveznika uživati stanovite dobiti i poseban tretman poreznih tijela. Premda je teško osporiva tvrdnja da je zbilja velikih obveznika zamršenija, pa time često iziskuje i specifičan pristup, ipak sve više

zemalja razmatra proširenje ili je i proširilo program na male i srednje poduzetnike.

Jedan od posebno osjetljivih aspekata predložka *co-operative compliance* jest pitanje njegova *vrednovanja*. Ono što možda najviše čudi jest manjak sustavnih evaluacijskih studija poreznih tijela o tom konceptu, čak i u onim zemljama koje ga dulje primjenjuju, pa i stanovita »lakomislenost« i ležernost kojom su porezna tijela krenula u njegovu primjenu, premda je riječ o ne maloj promjeni i intervenciji u poreznopravni predložak. Na to se nadovezuje i pitanje stvarnih koristi i dobiti, kako za porezne obveznike tako i za porezna tijela. Budući da ulazak u program za obveznike i ostanak u njemu može izazvati dodatne troškove, postavilo se pitanje jesu li *koristi od programa razmjernije troškovima*. Drugim riječima, nije li riječ o »(pre)velikom naporu, a (pre)maloj nagradi«?

2.2. Usporedna iskustva

S obzirom na prostorne zadanosti rada, u nastavku se daje kratak osvrt na pojedina usporedna iskustva, ona SAD-a, Australije i Slovenije.⁷

Sjedinjene Američke Države. Američku noviju poreznu povijest, na svojevrsni način, obilježava eksperimentiranje s nizom instituta inspiriranih načelima suradnje i partnerstva. Tu ponajprije treba spomenuti prethodne rješidbe, dogovor o ispunjavanju poreznih prijava ili načine alternativnog rješavanja sporova. No, teško se oteti dojmu da je riječ o mjerama više deklarativne naravi, ograničena dosega i ponekad kratkotrajna vijeka. Pojedini autori stoga drže da su izloženi instrumenti, kao način izravnijeg uključivanja poreznih obveznika (i savjetnika) u regulacijski proces tek jedan od pozitivnih pomaka, zagovarajući dublje reforme. Tako Holmes (2011), primjerice, smatra da porezna tijela nisu iskoristila sve mogu-

⁷ Vodio se računa o zastupljenosti sustava koji su poslužili kao svojevrsni model za suradnički predložak odnosno u kojima se on primjenjuje neko dulje vrijeme. Također, uzeta je u obzir i stanovita srodnost odnosno usporedivost poreznopravnog predložka s hrvatskim.

će dobiti od instrumenta prethodnih rješidbi, a to umjesto da sprječava poteškoće, zapravo održava i podupire tradicionalno postupanje poreznih tijela. Slična je sudbina i s modelom suradnje u udovoljavanju poreznim obvezama. SAD je jedna od prvih zemalja koje su, na konkretnoj razini, započele s programom suradnje u udovoljavanju poreznim obvezama, prvo kroz sustav tzv. prethodnih dogovora, a zatim kroz program pod nazivom »Program osiguranja udovoljavanja obvezama« (*Compliance Assurance Program, CAP*). Program je uveden 2005. godine, a u redovitoj je primjeni od 2011. Definiran je »metodom identificiranja i rješavanja spornih pitanja kroz otvorenu, suradničku i transparentnu interakciju između poreznih tijela i velikih poreznih obveznika prije popunjavanja porezne prijave« (Internal Revenue Manual, 4.51.8).⁸ Dakle, naglasak je na suradnji i interakciji u realnom vremenu.

Međutim, trenutačno je budućnost tog koncepta neizvjesna i, unatoč prvotnom oduševljenju, sve su glasnije rasprave o njegovu ukidanju. Neizvjesna budućnost programa možda je najviše posljedica neispunjenih odnosno, možda bolje rečeno, nejasnih očekivanja. Američki je program, za razliku od ostalih, imao jasan cilj – reformu poreznog nadzora i pospješivanje njegove djelotvornosti⁹ pa je tu odnos između troškova i »tvrđih« koristi možda jače naglašen. Od programa se naročito očekivala vremenska i troškovna ušteda (s obzirom na manji broj dugotrajnih poreznih nadzora i žalbenih postupaka) za obje strane, a za porezna tijela i (veći) proračunski prihodi. Međutim, iz usporedne analize rezultata tradicionalnog nadzora i *CAP-a* vidi se da je prosječan broj radnih sati po zaposleniku i poreznoj prijavi u okviru *CAP-a* 2,911 (premda s tendencijom smanjivanja), dok je u tradicionalnom poreznom nadzoru prosječan broj radnih sati 854,5. No, nema velike razlike između dviju metoda gleda li se prosječni porast poreznih prihoda po prijavi, a posebno promotri li se omjer porasta poreznih pri-

⁸ http://www.irs.gov/irm/part4/irm_04-051-008.html.

⁹ Premda ostaje otvorenim pitanjem je li i u kojoj mjeri *CAP* primjeren za ostvarivanje tog cilja.

hoda i broja radnih sati: u *CAP*-u taj je omjer 2.939 dolara a u tradicionalnom nadzoru 8.448 dolara (Treasury Inspector General for Administration, 2013). Porezna pak tijela nisu mogla pružiti nikakve protuargumente, jer su, pokazalo se, primjenjivala program bez jasnog smjera i strategije. K tome, uočen je i problem nekonzistentnog ponašanja poreznih službenika (Oppen, 2011) koje zacijelo proizlazi iz nerazumijevanja *CAP*-a i iz teškoća s napuštanjem tradicionalnih i uvriježenih obrazaca ponašanja.

Australija. Nastanak australskog modela suradnje u udovoljavanju poreznim obvezama seže još u 1997. godinu. Australija je primjer sustava u kojem je taj model shvaćen kao temeljna strategija ponašanja poreznih tijela, dakle šire nego u drugim sustavima, a nastao je kao odgovor na nataložene probleme između dviju stranaka.¹⁰ Australski je model posebno zanimljiv i stoga što je u većoj ili manjoj mjeri utjecao i na druge usporedne poreznopravne sustave. Teorijsko uporište modela dvije su teorije: teorija o odazivnoj regulaciji (*responsive regulation*)¹¹ i teorija o motivacijskim stavovima (*motivational postures*). U okviru tog modela posebna je pažnja posvećena razumijevanju ponašanja poreznih obveznika. Ideja vodilja jest da na ponašanje i odluke poreznih obveznika mogu utjecati različiti čimbenici (sociološki, ekonomski, psihološki, poslovni – tzv. *BISEP* koncept). Identificiranje i razumijevanje tih čimbenika, njihova međudjelovanja i utjecaja na ponašanje poreznog obveznika omogućuju ciljano strateško ponašanje i prikladan »odgovor« poreznih tijela, ovisno o »vrsti« poreznih obveznika. Dvije su vrste obveznika: onaj koji (ne)udovoljava i (ne)surađuje odnosno udovoljava i surađuje – *non-compliant (non-cooperative)* odnosno *compliant (cooperative) taxpayer*. Grafički je model moguće prikazati u obliku piramide,¹² a polazi od dviju pretpostavki. Prva je da se najveći broj poreznih

¹⁰ Bentley (2007) prilike u Australiji krajem 20. stoljeća opisuje služeći se teorijom društvenog konflikta.

¹¹ Australija je »domovina« odazivne regulacije.

¹² Za okvirni model piramide može se vidjeti i: <http://www.ato.gov.au/About-ATO/About-us/How-we-do-things/Compliance-model/>.

obveznika nalazi na dnu piramide, dakle udovoljava poreznim obvezama i surađuje s poreznim tijelima. To omogućuje poreznim tijelima usredotočiti se na porezne obveznike na vrhu piramide. Drugo, piramida nalaže poreznim tijelima praćenje i prepoznavanje određenog stupnja ponašanja poreznih obveznika, ali im omogućuje i »postupnost« odgovora, čime se osigurava »onoliko prisile koliko situacija iziskuje« (Braithwaite, 2002: 5).

Rezultati empirijskih istraživanja pokazali su da je model suradnje zaokret u promišljanju, pristupu i angažmanu poreznih tijela i zapravo taj čimbenik može biti gotovo presudan za uspjeh čitavog modela. Job i Honaker (2002) identificirali su tri skupine promjena – kulturne, organizacijske i osobne – potrebne da bi porezni službenici prihvatili model suradnje. Od organizacijskih prepreka službenici su istaknuli komunikacijske probleme (kako u okviru poreznih tijela tako i s poreznim obveznicima), rascjepkanost organizacije, manjak kulture »spremnosti na inovacije« i neslaganje s ciljevima modela. Burton i Dabner (2008) glavni uzrok komunikacijskih problema vide u načinu uvođenja i primjene modela. Smatraju da uvođenju modela nije prethodila javna rasprava niti sustavno oblikovana politika. Rezultati istraživanja također jasno upućuju na nužnost razvijanja i usvajanja pojedinih posebnih vještina nužnih za rad i primjenu modela suradnje.

Na razini konkretne metode, u australskom sustavu imamo cijeli niz proizvoda. »Glavni proizvod« australskog modela suradnje jest godišnji dogovor o udovoljavanju (*Annual Compliance Arrangements*), koji je trebao biti temelj odnosa između poreznih tijela i velikih poreznih obveznika.¹³ Tri su ključna obilježja ACA-a: suradnja, transparentnost i povjerenje. Međutim, zaključak je da se ACA nije uspjela nametnuti kao središnja strategija za velike porezne obveznike (ANAO, 2014).

¹³ <http://www.ato.gov.au/Business/Large-business/In-detail/Key-products-and-resources/Large-business-and-tax-compliance-publication/>.

Slovenija. U Sloveniji je primjena modela suradnje započela dvogodišnjim pilot-projektom pod nazivom »Vodoravno praćenje«. Model je inspiriran europskim odnosno nizozemskim modelom, što je rezultiralo nizom međusobnih sličnosti (Čok, Verbić, Šinkovec, 2013). Projekt je ponajprije motiviran željom za poboljšanjem odnosa s obveznicima koji dobrovoljno ispunjavaju svoje obveze (Tax Administration Annual Report for 2010: 24). Ono što posebno razlikuje slovenski model od ovdje analiziranih jest činjenica njegove zakonske regulacije u obliku tzv. posebnog statusa.

Početak projekta označila je javna prezentacija programa u ožujku 2010. godine. Ubrzo je uslijedio javni poziv svim velikim poreznim obveznicima koji su uveli sustav unutarnje porezne kontrole da se pridruže pilot-projektu u svibnju iste godine. Potom je izabrano 18 velikih poreznih obveznika podijeljenih u tri skupine prema vrsti djelatnosti: financijska i osiguravajuća društva, farmaceutske tvrtke i ostale velike tvrtke.

Polazno su istaknuta tri obilježja programa: (i) uključenim se obveznicima jamči poreznopravna sigurnost; (ii) porezna su tijela jasno naglasila da neće davati porezne savjete; (iii) postojeća prava i obveze utemeljeni na važećoj regulativi ostaju nepromijenjeni. Porezna tijela i porezni obveznici sklopili su sporazume o suradnji kojima su obje stranke izrazile spremnost na suradnju temeljenu na transparentnosti, razumijevanju i povjerenju te kojima su regulirana međusobna prava i obveze. Porezni obveznici moraju informirati porezna tijela o svim poslovnim aktivnostima koje uključuju stanovite porezne rizike. Porezna tijela jamče poreznim obveznicima poreznopravnu sigurnost davanjem preciznih mišljenja¹⁴ o poreznopravnom položaju neke transakcije te nadziranjem sustava interne kontrole. Sljedeća faza projekta temeljena je na četiri koraka: (i) pripremi profila poreznog obveznika; (ii) održavanju uvodnih sastanaka; (iii) analizi sustava internih kontrola; (iv) daljnjem praćenju poreznog obveznika (v. Šinkovec, 2012).

¹⁴ Pravni temelj za davanje mišljenja poreznih tijela jesu Zakon o poreznom postupku (Zakon o davčnem postopku).

Čok, Verbič i Šinkovec (2013: 14) zaključuju da se »do sada, vodoravno praćenje pokazalo uspješnim«. Iz izloženih dobiti proizlazi da je program ispunio polazna očekivanja stranka u smislu veće poreznopravne sigurnosti za porezne obveznike; bolje i protočnije komunikacije među strankama; nove, otvorenije vrste odnosa; stjecanja novih znanja i informacija. Na dulji se pak rok očekuju značajne vremenske i troškovne uštede od programa, s obzirom na smanjivanje posteriornog poreznog nadzora te poboljšanje porezne kulture i poreznog sustava u cjelini.

Na drugoj strani, uvidi u istraživanja upućuju i na stanovite prepreke i područja u kojima su nužna poboljšanja radi (eventualnog) ustaljivanja programa. Pojedini obveznici izrazili su bojazan od veće transparentnosti i otkrivanja osjetljivih podataka, dok su pojedini obveznici izrazili sumnju u sukladnosti programa s načelima jednakosti i pravičnosti. Istraživanje je pokazalo i da bi porezna tijela trebala posebne napore uložiti u promociju programa te u jasnije naglašavanje njegovih obilježja i prednosti od sudjelovanja.

Međutim, zanimljivo bi bilo vidjeti i rezultate sustavnijeg istraživanja o tome kako su porezni službenici »doživjeli« pilot-projekt te kakva su njihova iskustva s programom ima li se u vidu nužnost zaokreta u promišljanju. Važnost tog elementa u slovenskim prilikama potkrepljuje Štante (2013) koji navodi da je najveći izazov za predstavnike poreznih tijela bilo »premošćivanje dosadašnjeg okomitog postupanja i promatranje obveznika kao partnera«.

O budućnosti pilot-projekta i evoluciji programa, nije bilo moguće pronaći puno podataka. U kontekstu ustaljivanja programa zacijelo treba čitati članak 99. Zakona o financijskoj upravi.¹⁵ Članak 99. regulira dodjeljivanje posebnog položaja. Sukladno stavku 1., financijska uprava može dodijeliti poseban status obveznicima u programu dobrovoljnog ispunjavanja obveza i smanjivanja administrativnog tereta financijskog nadzora. Porezni obveznici za ulazak u program trebaju ulo-

¹⁵ <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=2014961>.

žiti pisani zahtjev i ispunjavati zakonom propisane uvjete. U program mogu ući i obveznici za koje porezna tijela, prema postojećim podacima u prethodnom razdoblju, procijene da će ispunjavati sve obveze.

3. Hrvatska i model suradnje – olakšavajući i otežavajući čimbenici

Drugačiji odnos između poreznih tijela i poreznih obveznika polako dolazi na dnevni red i u Hrvatskoj. U tom kontekstu treba promatrati uvođenje pojedinih instituta, između ostalog i dodjeljivanje posebnog statusa koji je izrazito »sramežljivo i na mala vrata« uveden u hrvatsko porezno pravo 2015., a zatim je vrlo brzo mijenjana njegova zakonska regulacija. Prvotno je odobravanje posebnog statusa bilo regulirano čl. 83.a Zakona o Poreznoj upravi, što je bilo prilično nejasno rješenje. Nedavnim izmjenama poreznih zakona dodjeljivanje posebnog statusa regulirano je Općim poreznim zakonom (NN 115/16), i to u dijelu koji uređuje načelo sudjelovanja poreznih obveznika u utvrđivanju činjeničnog stanja.

Osnovni obrisi hrvatskog uređenja u velikoj su mjeri srodni slovenskom. Glavni ciljevi dodjele posebnog statusa jesu smanjivanje administrativnog opterećenja poreznog nadzora i promicanje dobrovoljnog ispunjavanja poreznih obveza. Poseban status, u smislu smanjivanja administrativnog opterećenja poreznog nadzora, znači da se u razdoblju njegova trajanja ne pokreću postupci poreznog nadzora. Cijeli je postupak podrobnije reguliran Pravilnikom o načinu odobravanja i ukidanja posebnog statusa poreznom obvezniku radi promicanja dobrovoljnog ispunjenja poreznih obveza (NN 67/15). Poseban se status temelji na načelima transparentnosti, postupanja u dobroj vjeri, međusobnog razumijevanja i uzajamnog povjerenja. Kako bi porezni obveznici mogli steći poseban status, moraju ispunjavati propisane uvjete. Postupak odobravanja posebnog statusa obuhvaća pet koraka, a prava i obveze stranaka utvrđuju se posebnim sporazumom o dobrovoljnom ispunjavanju poreznih obveza.

U nastavku se daje osvrt na uvođenje posebnog statusa. Pri tome su identificirani pojedini čimbenici koji bi pogodovali odnosno oni koji bi mogli otežati postizanje željenih ciljeva modela.

3.1. Olakšavajući čimbenici

Na tragu prijašnjeg ulomka moguće je istaknuti nekoliko činjenica koje su »pogodovale« uvođenju spomenutog predloška, a posebno: (i) »sazrijevanje« trenutka za promjene u odnosu poreznih tijela i poreznih obveznika; (ii) postojanje osnovne institucionalne infrastrukture i primjena elemenata inherentnih metoda suradnje; (iii) stanovita »iscrpljenost« poreznog nadzora.

Vrijeme za promjene u pristupu poreznih tijela. Iz usporednih se iskustava jasno vidi kako je vrijeme da poreznu državu koja se sukobljava zamijeni porezna država koja surađuje s obveznicima. Na potrebu promjena u dosadašnjem pristupu hrvatskih poreznih tijela prema poreznim obveznicima upućuju pojedini istraživački nalazi (Bogovac, 2012; Rogić Lugarić i Bogovac, 2014). Nedavno empirijsko istraživanje provedeno u zajednici poreznih savjetnika (Rogić Lugarić, 2016) također pruža uvid u prirodu odnosa između poreznih tijela i ostalih sudionika poreznog sustava. Rezultati istraživanja sugeriraju da u Hrvatskoj još uvijek dominira tzv. tradicionalno razumijevanje odnosa između poreznih tijela i poreznih obveznika. Primarne vrijednosti novih pristupa – suradnja, dijalog, povjerenje – prema ocjenama poreznih savjetnika, od rubne su važnosti. Ne iznenađuje gotovo jednoglasan zaključak da su u odnosu poreznih tijela prema poreznim obveznicima (ali i poreznim savjetnicima) nužne promjene. Stoga je uvođenje instituta posebnog statusa, ali i ostalih vezanih instituta, promjena koju treba pozdraviti. Također, u Strategiji Porezne uprave za razdoblje 2016.-2020.¹⁶ »usmjerenost na suradnju i partnerstvo« jedan je od ciljeva. No, ono o čemu će hrvatska

¹⁶ https://www.porezna-uprava.hr/HR_o_nama/Strategije/StrategijaPorezne-Uprave2016_2020%20FINALNO.pdf.

porezna tijela morati voditi računa jest da uvođenje jednog ili dva »prigodna« zakonska instituta ne znači poreznu državu koja surađuje, na što i više nego zorno upozoravaju usporedna iskustva (Rogić Lugarić, 2016).

Metode rada inherentne vodoravnom praćenju. U samim propisima (OPZ-u i Pravilniku) nije jasno naglašeno kojoj je skupini poreznih obveznika namijenjen poseban status. Međutim, u aktualnoj Strategiji Porezne uprave naglašava se da će se upravo velike obveznike posebno poticati na stjecanje posebnog statusa, što je praksa i u drugim zemljama. Osvješćivanje pak potrebe drugačijeg pristupa i rada s poreznim obveznicima, napose velikim poreznim obveznicima, moguće je nazrijeti iz pojedinih dokumenata i postojećih praksi poreznih tijela. Tako je Ispostava Zagreb za velike porezne obveznike¹⁷ počela primjenjivati drugačiji pristup prema obveznicima. Obilježja tog pristupa bila su, primjerice, oblikovanje timova po djelatnostima (a ne po nazivu poreznog obveznika); bolje prepoznavanje rizika; intenzivnija komunikacija; nastojanje rješavanja problema unaprijed, u stvarnom vremenu (Vukšić et al., 2012). Sve su to prakse inherentne modelu suradnje u udovoljavanju poreznim obvezama. Osim toga, na početak drugačijeg promišljanja poreznih tijela o velikim poreznim obveznicima, u smislu uvažavanja njihove često zamršene zbilje, upućuje i osnivanje posebne ustrojstvene jedinice u okviru Porezne uprave za velike porezne obveznike – Ureda za velike porezne obveznike.¹⁸

Kriza poreznog nadzora? Nažalost, cjelovitijih, javnosti dostupnih podataka o poreznom nadzoru nije bilo moguće pronaći.

¹⁷ Započela s radom 2006. godine.

¹⁸ Koncepcijski se »lutalo« s položajem Ureda. Naime, Uredbom o unutar-njem ustrojstvu Ministarstva financija iz 2012. godine osnovan je Sektor za velike porezne obveznike. Novom Uredbom iz 2012. godine Sektor prerasta u Ured za velike porezne obveznike (valja napomenuti da je zakon trebao biti donesen po hitnom postupku. Međutim već novim Zakonom o Poreznoj upravi (2013. godine, također usvojenom po hitnom postupku), slijedi nova organizacijska promjena: Ured za velike porezne obveznike postaje dijelom Središnjeg ureda Porezne uprave (premda je i dalje nominalno »Ured«, ustrojjava se na razini sektora). Sukladno aktualnom ustrojstvu Ured za velike porezne obveznike ima status područnog ureda.

Do unatrag nekoliko godina u *Godišnjaku* Ministarstva financija poseban je dio bio posvećen Poreznoj upravi koji je, između ostalog, bio dragocjen izvor niza informacija o rezultatima i provođenju poreznog nadzora. Zašto je taj dio ukinut, a nije uveden zamjenski dokument, ostaje nepoznanica. Stoga su za dobivanje »slike« o nadzoru poslužili sljedeći podaci. U 2011. godini samo je 5% velikih obveznika bilo obuhvaćeno poreznim nadzorom. Analizom rezultata za razdoblje 2000.–2010. utvrđeno je da nadzori traju sve dulje uz istodobni odljev inspektora i smanjenje broja obavljenih nadzora. Rezultat toga je da porezni nadzor »nema dovoljno resursa; dugo traje i veoma je skup instrument Porezne uprave; obuhvaća mali broj obveznika i ne koristi se suvremenim metodama nadzora« (Vukšić et al., 2012: 35). Spomenimo da je upravo jedan od ciljeva uvođenja posebnog statusa smanjivanje administrativnog opterećenja poreznog nadzora.

3.2. Otežavajući čimbenici

Na popisu čimbenika o kojima bi mogao ovisiti stvaran doseg i učinak novog instituta jesu: (i) nužnost promjene »mentaliteta«; (ii) način uvođenja posebnog statusa; (iii) pitanje unutarnje opremljenosti poreznih tijela; (iv) izbor partnera u izgradnji novog poreznog okružja.

Promjena mentaliteta. Prethodno u radu izložena usporedna iskustva opetovano naglašavaju da model suradnje (barem na deklarativnoj razini) »poziva« na drugačiji način razmišljanja i građenje potpuno nove kulture interakcije, komunikacije i rada između relevantnih aktera. Nije, stoga, čudno što se promjena »mentaliteta« opetovano ističe kao jedna od glavnih zapreka za uspješnost »porezne države koja surađuje«. Suprotstavimo li toj tezi opise da je hrvatska »upravna kultura pretežno autoritarnog i birokratskog tipa, zasnovana na atmosferi ... dubokih otpora promjenama, izbjegavanja odgovornosti ...« (Koprić, 2015, 32), jasno je da se promjene, u najmanju ruku, ne mogu očekivati preko noći. Prisjetimo se da je upravo spremnost na inovacije ocijenjena jednom od ključnih prepreka u australskom modelu suradnje. O nesklonosti promjena-

ma, ali i »šumu u komunikaciji« između sudionika poreznih sustava svjedoči i tzv. oklijevajuća modernizacija koju je moguće opisati kašnjenjem u uvođenju i preobrazbi pojedinih poreznopravnih instituta. Hrvatsko je porezno pravo donedavno bilo razmjerno siromašno instrumentima čije bi uvođenje svjedočilo o pomaku prema drugačijem tipu odnosa¹⁹ i koji su zapravo komplementarni modelu suradnje. Tu posebno treba istaknuti institut obvezujuće informacije koji je uveden u hrvatsko porezno pravo tek 2015. godine. Zanimljivo je i da se o uvođenju modela suradnje u hrvatsko porezno pravo govorilo još prije četiri godine: »Porezna uprava RH namjerava u bliskoj budućnosti uvesti vodoravno ...« te »iskustva stečena na eventualnom pilot-projektu ugradit će se u redovito postupanje porezne ispostave« (Vukšić et al., 2012: 49).

Način uvođenja posebnog statusa. Jedna od ključnih »lekcija« iz usporednih iskustava tiče se načina uvođenja modela suradnje. Prihvaćanje, a i uspješnost primjene, s obzirom na zaokret i dubinu promjena koje njegova primjena nosi, usko je svezano s dobrim poznavanjem tog instrumenta, što implicira da bi se on trebao uvesti postupno, uz prateću javnu raspravu²⁰ i uključivanje i upoznavanje svih dionika s njegovim obilježjima i učincima. Dobro poznavanje instrumenta važno je i za osjećaj »predanosti« poreznih tijela (svih razina) primjeni tog instituta i njegovih temeljnih načela. Međutim, to je, zasada, u hrvatskim prilikama izostalo. Kao što je rečeno, status je uveden gotovo sramežljivo, »na mala vrata«. Ako je ideja, kao što to sugeriraju središnji dokumenti, da to bude jedna od osnovnih strategija za velike porezne obveznike, onda se njegovu uvođenju trebalo pristupiti drugačije. U suprotnom može se dogoditi da će taj institut ostati samo »mrtvo slovo na papiru«. K tomu, u Hrvatskoj nema sustavne strategije poreznih tijela

¹⁹ Instrumentima koji bi više »uvažavali« potrebe poreznih obveznika za npr. većom poreznopravnom sigurnošću, bržim rješavanjem sporova, dakle omekšali autoritarni tip odnosa između poreznih tijela i poreznih obveznika.

²⁰ U jednom je broju zemalja (Nizozemskoj, Francuskoj, Ujedinjenom Kraljevstvu) program uveden kao dio nove, šire strategije vlade, a zatim i poreznih tijela.

u području upravljanja rizicima, što zapravo institut posebnog statusa u osnovi jest ili bi trebao biti. Ta bi strategija trebala točnije odrediti položaj i mjesto ovakvog instituta u odnosu prema drugim mjerama i upravljanju rizicima općenito. I ta činjenica pomalo dovodi u pitanje smislenost uvođenja ovog instituta. Osim toga, takva bi strategija pripomogla oblikovanju sustava vrednovanja i praćenja tog instituta, jasnijem određivanju i mjerenju njegovih ciljeva. Sukladno Pravilniku, porezna su tijela dužna provoditi postupak ocjenjivanja, no preporučuje se da se to ne odnosi samo na pojedinačne sporazume, nego i na vrednovanje tog instituta u kontekstu (postojećih?) strateških ciljeva. Pomno pripremljeno uvođenje tog instituta važno je i zbog dvojbenosti odnosa troškova i dobiti za porezne obveznike. Iz zakonskog se teksta dobiti za porezne obveznike naslućuju (čl. 10. Pravilnika), međutim, one bi trebale biti jasno pobrojane, predstavljene i promovirane. U suprotnom će biti teško motivirati porezne obveznike za »poseban status«.

Unutarnja opremljenost poreznih tijela. Uvođenje suradničkog koncepta i novog načina rada logično postavlja pitanje razine unutarnje »opremljenosti« poreznih tijela. Ponajprije, već je i za »tradicionalni« pristup velikim poreznim obveznicima nužna dobra educiranost zaposlenika poreznih tijela, a napose inspektora – na to upućuju i nalazi istraživanja provedenog među poreznim savjetnicima (Rogić Lugarić, 2016). Suradnički koncept podrazumijeva dodatan angažman poreznih službenika u smislu rada u multidisciplinarnim timovima, intenzivn(ij)e komunikacije i kulturološki zaokret u pozadini. Stoga, na oprez poziva struktura zaposlenih u Poreznoj upravi. Vukšić et al. (2012) navode: »Prema nalazima konzultanta, Porezna uprava ima višak zaposlenih srednje stručne spreme, a manjak zaposlenika visoke stručne spreme. *Kronično*« (*nagl.a.*) »nedostaje visoka stručna sprema poput informatičara/elektroinženjera, pravnika, ekonomista i sl.« Australsko iskustvo ističe i važnost uloge upravljačke razine kao razine koja će, predanošću primjeni instituta, »diktirati« dinamiku primjene i premostivost eventualnih zapreka. Na vjerojatnost

te vrste prepreke u hrvatskim prilikama upozoravaju sumnje pojedinih poreznih službenika u spremnost rukovodstva za uvođenje pristupa suradnje i vodoravnog praćenja (Vukšić et al., 2012). Podsjetimo li na prije izložen dosadašnji način promišljanja »vodećih« razina, nije teško razumjeti, pa i opravdati takvo razmišljanje.

Novo porezno okružje. Kao što je već spomenuto, jedan od iznimno važnih elemenata novog pristupa jest i njegovo »obraćanje« poreznim posrednicima, što također svjedoči o otklonu od tradicionalnog koncepta poreznopravnog odnosa. Provedeno istraživanje među hrvatskim poreznim savjetnicima sugerira da je građenje »mosta« između poreznih tijela i poreznih savjetnika jedno od područja o kojem će posebno trebati voditi računa želi li se od modela suradnje nešto više. Primjerice, prema ocjenama poreznih savjetnika, porezna tijela ne prihvaćaju ih kao ravnopravne partnere; porezna tijela ne odgovaraju spremno na pitanja poreznih savjetnika niti im pružaju savjete; u postupku ispunjavanja poreznih prijava porezna tijela ne surađuju dobro i redovito s poreznim savjetnicima niti ih uključuju redovito u izradu poreznih propisa. Dakle, dobivamo ponašanje i odnos potpuno suprotan modelu suradnje. Pojedine od izloženih nalaza »potvrđuje« i SWOT analiza rada hrvatske Porezne uprave (Vukšić et al., 2012: 41). Tako se navodi »malo povjerenja u porezne posrednike kao i suradnju s njima«. Istodobno se u spomenutoj analizi ističe i mišljenje poreznih tijela da »nisu svi posrednici pouzdani«. Pitanje u kojem se, međutim, razilaze SWOT analiza i odgovori savjetnika jest pitanje o uključenosti savjetnika u postupak izrade propisa: dok savjetnici unisono odgovaraju negativno, SWOT analiza jednom od glavnih prednosti ističe da »porezni savjetnici sudjeluju u postupku izrade propisa«.

4. Umjesto zaključka

Zaključno, potreba izgradnja drugačije »porezne stvarnosti« u hrvatskim prilikama nije nešto potpuno nepoznato. U pojedinim zakonskim promjenama novijeg datuma i praksama

poreznih tijela prepoznaju se suvremene tendencije i nastojanja k omekšavanju odnosa između poreznih tijela i poreznih obveznika te odmaku od tradicionalnih okvira. No niz otvorenih pitanja koje nose novi pristupi, posebno modeli suradnje, uzrok su dvojbi o njihovim stvarnim dosezima, opravdanosti, pa i svrhovitosti postojanja u današnjim porezopravnim sustavima. U hrvatskim prilikama dinamika i uspješnost »izgradnje« novog poreznog okružja, unatoč sazrijevanju trenutka za promjene, nedvojbeno će ovisiti i o tri koraka ili, možda bolje rečeno, tri paralelna procesa: promjeni mentaliteta, odlučnijoj modernizaciji porezopravnog predloška i redefiniranju odnosa i novom partnerstvu s relevantnim akterima.

Literatura

- Australian National Audit Office (2014) *Annual Compliance Arrangements with Large Corporate Taxpayers*. Dostupno na: <https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/annual-compliance-arrangements-large-corporate-taxpayers>
- Australian Tax Office (2013) *Large Business and Tax Compliance*. Dostupno na: <http://www.ato.gov.au/Business/Large-business/In-detail/Key-products-and-resources/Large-business-and-tax-compliance-publication/>
- Bentley, D. (2007) *Taxpayers' Rights. Theory, Origin and Implementation*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International
- Bogovac, J. (2012) *Oporezivanje multinacionalnih korporacija*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije
- Bouvier, M. (2010) *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*. Paris: LGDJ Lextenso éditions
- Braithwaite, V. (2002) A New Approach to Tax Compliance. U: Braithwaite, V. (ur.) *Taxing Democracy*. Aldershot: Ashgate
- Burton, M. i Dabner, J. (2008) The Partnership Model of the Relationship between Tax Administrators and Tax Practitioners: Drivers, Challenges, Prospects. *Journal of Australian Taxation* 1(2): 108–137.

- Business Strategy of Slovenian Tax Administration for the period 2012–2103. Dostupno na: http://www.durs.gov.si/fileadmin/durs.gov.si/pageuploads/Davcni_uradi_in_uradne_ure/Strate__ki_na__rt/Poslovna...
- Čok, M., Verbič, M., Šinkovec, D. (2013) *Some evidence on the implementation of enhanced relationship*. Working paper no. 76. Ljubljana: Institut for Economic Research. Dostupno na: www.ier.si/files/Working%20paper-76.pdf
- European Commission (2010) *Compliance Risk Management Guide for Tax Administrations*. Dostupno na: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/info_docs/taxation/index_en.htm
- Hill, M., Hupe, P. (2002) *Implementing Public Policy*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington D.C.: Sage Publications
- Holmes, R. (2011) Forcing Cooperation: A Strategy for Improving Tax Compliance. *University of Cincinnati Law Review* 79(4): 1415–1459.
- Job, J., Honaker, D. (2002) Short-term Experience with Responsive Regulation in the Australian Taxation Office. U: Braithwaite, V. (ur) *Taxing Democracy*. Aldershot: Ashgate
- Koprić, I. (2015) Hrvatska javna uprava i ekonomska kriza: velika očekivanja, velika razočaranja. U: Zakošek, N., Musa, A. (ur.) *Gospodarstvo i država u krizi*. Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut za javnu upravu
- OECD (2013) *Co-operative Compliance: A Framework. From Enhanced Relationship to Co-operative Compliance*. Dostupno na: <http://www.oecd.org/tax/administration/co-operative-compliance.htm>
- Opper, M. L. (2011) *Compliance Assurance Process. The Tax Executives Institute*. Dostupno na: <https://www.tei.org/news/articles/Pages/Compliance-Assurance-Process.aspx>
- Rogić Lugarić, T., Bogovac, J. (2014) Poreznopravni aspekti poreznih izdataka. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 13(4): 1037–1070.
- Rogić Lugarić, T. (2016) Porezni savjetnici: Zamagljen identitet, velika očekivanja. *Društvena istraživanja: časopis za opća društvena pitanja* 25(2): 219–240.

- Rogić Lugarić, T. (2015) Porezna tajna: sigurnost prošlosti, sjena budućnosti. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 15(4): 815–846.
- Slovenian Tax Administration Annual Report for 2010., Dostupno na: www.durs.gov.si.
- Ministarstvo financija (2016) Strategija Porezne uprave za razdoblje 2016.–2020. Dostupno na: https://www.porezna-uprava.hr/HR_o_nama/Strategije/StrategijaPorezneUprave2016_2020%20FINALNO.pdf
- Šinkovec, D. (2012) Practical Experience in Implementing the Horizontal Monitoring Pilot Project in Slovenia. *Tax Tribune – Magazine of the Intra-European Organisation of Tax Administration*. Dostupno na: <http://www.iota-tax.org/publications/tax-tribune.html>
- Štante, M. (2013) *Horizontalni monitoring v Sloveniji*. Maribor: Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta
- Treasury Inspector General for Tax Administration (TIGTA) (2013) The Compliance Assurance Process Has Received Favorable Feedback but Additional Analysis of Its Costs and Benefits is Needed. Dostupno na: <http://www.treasury.gov/tigta/auditreports/2013reports/201330021fr.html>
- Ventry, D. J. (2008) Cooperative Tax Regulation. *Connecticut Law Review* 41: 431–491.
- Vukšić, Z., Dubravac, M., Galić, M., Pocrnić, M. (2012) Upravljanje rizicima kroz horizontalno praćenje. *Porezni vjesnik*. Zagreb: Institut za javne financije

Josip Kregar*, Gordana Marčetić**

OTVORENA VLAST I ETIKA U JAVNOJ UPRAVI: KAKO POPRAVITI POVJERNJE GRAĐANA U VLAST

Izvorni znanstveni rad

UDK 323.21:316.3

35.083.3:17

Odnos građana i javne vlasti razvija se u skladu sa složenim promjenama u društvu. Suvremeni zahtjev za otvorenom, transparentnom i odgovornom javnom upravom, u koju će građani imati povjerenja i u kojoj će participirati, izražava se u različitim institucionalnim i normativnim oblicima. Donose se strategije i zakoni, etičke se vrijednosti kodificiraju i sjedinjuju s pravnim normama stvarajući »meka pravila«, uspostavljaju se neovisne institucije integriteta koje osiguravaju kontrolu nad upravom i sprječavanje korupcije, a unutar javnih organizacija osnivaju se posebna tijela koja promiču etično, zakonito i profesionalno ponašanje službenika. U tom se smjeru propulzivno razvija i institucionalno-zakondavna slika Hrvatske, no više zbog procesa europeizacije, a manje zbog dobrovoljnog prihvaćanja novih društvenih vrijednosti.

Cljučne riječi: građani, otvorena vlast, javna uprava, etika, normativno-institucionalna regulacija

1. Uvod

Etička pitanja nisu samo pitanja o cilju života, već aktivne razumske djelatnosti u postizanju sasvim pragmatičnih ciljeva. Internalizirati načela i vrijednosti kao kriterij i vodstvo vlastitog

* Prof. dr. sc. Josip Kregar, redoviti profesor u trajnom zvanju Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: josip.kregar@pravo.hr

** Prof. dr. sc. Gordana Marčetić, redovita profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: gordana.marcetic@pravo.hr

ponašanja znači smanjiti ovisnost o vanjskoj prisili, nadzoru i zakonima. Etika je korisna i manje skupa nego pravna norma (Pardo, 2004:15), pa ipak normativna regulacija moralom povlači se iz više razloga (Keown i George, 2015). Moderna društva postaju sve složenija, nisu sasvim moralno homogena, tolerantna su i vrijede različiti moralni obrasci. Ljudi vjeruju u sasvim nesukladne vrijednosti i u tome ne vide problem. Kod vrijednosti ne mora postojati unutrašnje slaganje, ali kod pravnih normi antinomije su nedopuštene. Pravo je legitimizirano procedurama, ono je i pozitivno i racionalno, dok se druge norme povlače, pravo ekspankira u nova područja, prije prepuštena moralu i običaju. Štoviše, nove pojave, nove tehnologije, globalizacija, multikulturalnost i individualizacija potenciraju potrebu da se inače difuzne moralne norme kodificiraju i pozitiviziraju.¹

Postoji više načina na koje se moralne norme inkorporiraju u pravni poredak. To se čini uključivanjem političkih i etičkih normi u načela ustavnog poretka, usvajanjem »mekih pravila« (*soft law*) i dobre prakse (*best practices*), inkorporacijom etičkih normi u sustav ljudskih prava i posebne vrste institucija te kodifikacijom profesionalnih etičkih normi (Kregar, Marčetić i Grubišić, 2015: 36).

U ovom radu raspravlja se o specifičnoj potrebi sustava upravljanja (*governance*) da uvaži sustav vrijednosti i etičkih normi u regulaciji društvenih odnosa i koristi se njime. Gledajući s aspekta građana, to se prije svega odražava u zahtjevu za otvorenom i transparentnom javnom vlasti u koju će građani imati povjerenja i u kojoj će aktivno sudjelovati pri ostvarivanju javnog interesa. Od skromne ideje o pravu glasa za sve građane koje su iznjedrile demokratske revolucije do složene normativne i institucionalno-organizacijske mreže današnjice koja kontinuirano stvara nove oblike participacije, informiranja i kontrole građana nad vlašću kako bi se ostvario

¹ Pozitivizacija normi važna je tendencija pretvaranja političkih i ideoloških načela u univerzalno važeće pravne norme. Ona znači dominaciju ideje pravnog pozitivizma koji teži nedvosmislenosti zahtjeva i tumačenja zahtjeva, sloboda, prava i dužnosti, određenje tijela koja propisuju normu i institucija koje ju brane (Kregar et al., 2014a: 10).

ideal dobrog upravljanja (*good governance*) prošlo je mnogo vremena.

Dvjesto godina kasnije vlast se i dalje prečesto zloupotreb-
ljava, građani se nedovoljno poštuju i tretiraju kao podanici, a
u javnom sektoru mnogih zemalja caruju korupcija, nepotizam,
patronaža i nestručnost. Mnogobrojna istraživanja pokazuju
da su postsocijalističke zemlje bremenite tim teškoćama, zbog
čega im međunarodna zajednica pruža razne oblike pomoći.
Prepoznavanje problema i pokušaji njihova rješavanja zbivali
su se usporedno s procesom europeizacije tijekom kojeg su se
zemlje prilagođavale europskim upravnim standardima. I Hr-
vatska je u pretpristupnom razdoblju EU-u učinila velike na-
pore na formalnoj uspostavi zakonodavstva i izgradnji novih
institucija kojima se podupire otvorena i transparentna vlast.
Dakako, otvoreno je pitanje jesu li građani u tom kratkom raz-
doblju uspjeli prihvatiti nove institucije i internalizirati nove
norme.

2. Racionalni temelji dobre i otvorene vlasti

Otvorenost vlasti doktrina je koja se temelji na tvrdnji da
građani trebaju imati pravo sudjelovati u odlučivanju o javnim
poslovima te radi toga imaju pravo dostupnosti podacima i do-
kumentima, a javna vlast ima obvezu točno, iscrpno, potpuno
i pravovremeno obavijestiti javnost o svemu što namjerava,
radi i odlučuje.² (OGP, 2016).

Pravo na dostupnost informacijama ključan je pojam za
razumijevanje promjena modernih organizacija i javne vlasti.
Politička vlast se demokratizira, premda uz zastoje, reverzi-
bilnost i otpore. Demokracija nema pravu alternativu kao tip i
mehanizam političke legitimizacije, što donekle prikriva isto-
vremena promjena stava da su građani samo pasivan dodatak
državi (pa bila ona i demokratska). Temelj ideje da je politička
dužnost svakodnevan napor služenja i zadobivanje povjerenja
(*public service is a public trust*) nije samo ideološki, politički

² V. Open Government Partnership <http://www.opengovpartnership.org/>.

ili dogmatski, već pragmatično i praktično iskustvo o disfunkcijama vlasti.

Danas je manje primjetno da je taj proces započeo kao pokušaj debirokratizacije javne uprave koja se također mijenja, kako u zadacima, veličini i razvedenosti tako i u troškovima i metodama djelovanja (Pusić, 1995: 23–28). Dugo vremena smatralo se da je hijerarhijska centralizirana organizacija sa strogom podjelom nadležnosti, pravilima i profesionalnim osobljem koje radi za određenu plaću onaj oblik koji omogućava jedinstvenu politiku, štedi na materijalnim i psihološkim troškovima, racionalan je i vječan (Merton, 1940) te da se kao takav ne može nositi s promjenama i složenim situacijama.³ Hijerarhija priječi inovaciju, poslušnost promiče selekciju lojalnih, a ne sposobnih, birokracija radi ono što je njezin interes i nije puko sredstvo i alat. Stoga se cijelo stoljeće traga, ako ne za alternativom, bar za načinom koji će pomoći da se uklone ili smanje nedostaci takvog modela birokratske javne uprave te unaprijede načela po kojima se izgrađuje.⁴ Moderna uprava treba odgovarati na potrebe građana, biti pristupačna i aktivno komunicirati s građanima ili s njihovim organiziranim zastupnicima i zagovornicima. Takva vlast dužna je osigurati javni⁵ karakter svoga rada kroz otvorenost i transparentnost.

³ Tijekom 1970-ih i 1980-ih u hrvatskoj literaturi nauke o upravi došlo je do prave proliferacije Mertonove ideje o disfunkcijama birokracije i recepcije ideja Mertona, Selznika i Gouldnera, v. Pusić, E. (1971) *Problemi upravljanja*. Zagreb: Naprijed; Perko-Šeparović, I. (1976) *Teorije organizacije*. Zagreb: Školska knjiga; Cvitan, O. (1978) *Samoupravljanje u upravnoj organizaciji*. Split: Pravni fakultet. Babac, B. (1982) *Samoupravno odlučivanje i birokratska struktura*. Osijek: Pravni fakultet; Koprić, I. et al. (1987) Birokracija ili autoregulacija: alternative u socijalizmu. *Pravnik* 20(2): 121–184.

⁴ »Nobelovu nagradu svakako zaslužuje onaj tko iznađe alternativu birokraciji« (McCurdy, 1977).

⁵ Izraz javna uprava (engl. *public administration*, njem. *Öffentliche Verwaltung*, franc. *administration publique*) nastaje u opreci djelovanja privatnog i javnog prava. Javno pravo (otuda i javna uprava) temelji se na legitimnim političkim i ustavnim ovlastima za obavljanje društvenih poslova u svrhu općeg ili javnog interesa. Izraz »javna« ne referira na otvorenost javnosti, već pravni temelj djelovanja. »Tradicionalno, oznaka 'javna uprava' upućuje na razlikovanje između 'privatne' i 'javne' sfere, 'privatnog' i 'javnog' prava.« (Pusić, 1993: 3–6).

I politički aspekt tog odnosa je važan (v. Kregar, 1982). Javna uprava i vlast stoljećima su tretirani kao *arcana imperii*⁶, a tradicija tajnovitosti samo je naglašavala sakralni ili karizmatski temelj vladanja. Temeljne moderne koncepcije države rezultat su utjecaja liberalne političke filozofije i teorije demokracije i počivaju na ideji o primatu humanosti, slobode i jednakosti pojedinca u političkoj zajednici. U pravu se takvo shvaćanje oslanja na ideje o univerzalnim i prirodnim ljudskim pravima, pluralizmu mišljenja, slobodi govora i toleranciji, u spoznaji na skepticizam i realizam, a u ekonomiji na slobodu tržišta, zaštitu imovine i kapitalističkog poduzetništva. Početni uspjesi demokratskog konstitucionalizma u ograničavanju autoritarnih političkih sustava, proširenje demokratskih sloboda (primjerice izbornog prava), uspjeh tržišne ekonomije, univerzalizacija ideje ljudskih prava i demokratskih standarda učinili su taj pristup dominantnom političkom ideologijom današnjice. Načela izvedena iz ideoloških vrijednosti postala su dijelom političke kulture. Shvaćena kao idealtip, parlamentarna demokracija pretpostavlja postojanje aktivnog, racionalnog i odgovornog građanina koji ima pravo sudjelovati u javnim poslovima i znati sve o njima.

Demokracija nije značila samo drugačiji temelj i legitimiranje vlasti, već i stvaranje načela prevlasti zakona nad svakim drugim pravilom, politički nadzor nad upravom i imperativ da upravna i javna vlast mogu djelovati samo na temelju zakona. Noćobdijjska država (*Nachtwechterstaat*) nestala je nastankom razvedene mreže državnih tijela i javnih službi koje su pak građane smatrale samo strankama postupka. Ideja o aktivnom odnosu prema građanima (*public relation*) predstavljala je korak dalje prema otvaranju, a ideje sudjelovanja u upravljanju i suodlučivanju, konačno i partnerstvu s nevladinim sektorom i civilnim društvom, odražavaju različite točke kretanja i tendencije prema otvorenoj vlasti.

⁶ *Arcana imperii* koncepcija je vlasti u kojoj vladar ima skrivene namjere. Izraz referira na shvaćanje da je vladanje utemeljeno na tajnosti i mistici vlasti, sustav u kojemu je svaka odluka vlasti objava koja se ne preispituje, već sluša. Vlast je tajna i ne tiče se običnih ljudi, već samo odabranih – vladara. Pravila ne postoje kao odredbe koje obvezuju nositelja. Samo vladari znaju kako se vlada.

U pozadini tendencije participacije, otvorenosti i transparentnosti u odlučivanju uočava se nekoliko procesa. Prvo je porast aspiracija ljudi da smisleno sudjeluju u političkom odlučivanju kao javnost, a ne samo kao birači. Drugo je da raste složenost odlučivanja i gubi se monopol tehničkog znanja uprave, pa i suprotno, ekspertna znanja nalaze se izvan područja organizirane uprave. Pored toga, mediji, osobito novi IT mediji, demokratizirali su područje javnog diskursa i interesa, pa je nestala komocija tajnovitog odlučivanja, a nastala potreba otvaranja i sudjelovanja građana. Iz svega toga izrastaju i demokratske, ideološke aspiracije i politički zahtjevi, a objektivna organizacijska potreba otvorenosti pretvara se u subjektivni zahtjev. Sudjelovati u odlučivanju, imati pristup podacima kojima raspolaže javna vlast nije samo obaveza vlasti, već i pravo građana jer vlast postoji radi građana. Pravo na dostupne informacije jedno je od osnovnih demokratskih prava građana, a bez tog prava vlast ne može biti odgovorna i učinkovita te je podložna zloupotrebama. S obzirom na to da javnost ima pravo znati, tajnost u obavljanju javnih poslova je iznimka.

I standardi Europske unije upućuju na izgradnju određenih načela javne vlasti. Uz vladavinu prava i zakonitost, odgovornost, učinkovitost i djelotvornost, među glavnim načelima je otvorenost i transparentnost⁷ koje osiguravaju pretpostavke za vanjski nadzor uprave. U skladu s time, otvorenost i transparentnost podrazumijevaju objavljivanje propisa ako ih donose tijela javne uprave, dostavu i obrazlaganje upravnih odluka građanima, pristup javnim registrima, osobnu odgovornost i sudjelovanje službenika u kontaktima s građanima, objavu svih podataka za koje je to moguće, pristup podacima javnog sektora itd. (Koprić et al., 2014: 322–323). Gotovo sve tranzicijske zemlje, većina zemalja Europe i oko šezdeset drugih ze-

⁷ Bijela knjiga o europskom upravljanju iz 2001. tim načelima dodaje još načela proporcionalnosti, supsidijarnosti, sudjelovanja i usklađenosti, a vjerojatno će se razviti i nova načela djelovanjem relevantnih aktera i čimbenika strukturiranja europskog upravnog prostora (Koprić et al., 2014: 322–323).

malja svijeta usvojile su u posljednjih nekoliko godina zakone koji to omogućuju.

Razvoj prava na dobru upravu može se pratiti i kroz sudsku praksu koja je razvila neka od temeljnih obilježja koncepta dobre uprave u EU-u. Pored sudske prakse, važan dokument predstavlja *Europski kodeks dobrog upravnog postupanja* europskog ombudsmana koji je usvojen 2001. Parlament EU-a istodobno s Kodeksom usvojio je i rezoluciju kojom poziva ombudsmana da slučajeve loše uprave (*maladministration*) prosuđuje prema načelima i pravilima Kodeksa. Od ukupno 27 članaka koji sadržavaju načela, pravila i dužnosti službenih osoba Unije u nekoliko njih izravno se promiče otvorenost i transparentnost: legitimnost očekivanja, dosljednost i objašnjivost javnosti (čl. 10.), korektnost (čl. 11.), uslužnost (čl. 12.), obavještanje o odluci (čl. 20.), pristup informacijama (čl. 22. i 23.), obavještanje javnosti o samom Kodeksu (čl. 25.) i mogućnost pritužbe europskom ombudsmanu (čl. 26.). Odredbama o pravu na dobru upravu koje se nalaze u temeljnim aktima EU-a postavljeni su standardi ne samo u pogledu upravnog postupanja tijela EU-a već i javnopravnih tijela zemalja članica (Koprić et al., 2014: 329–330).

3. Promjene u odnosima građana i uprave

Povijesno gledano, odnos građana i uprave mijenjao se usporedno s razvojem moderne države. Od početnog »paternalističkog« odnosa uprave prema građanima (Pusić, 1997: 115), u kojem se građani tretiraju kao nedorasla djeca koja niti znaju niti mogu preuzeti odgovornost za svoje djelovanje, već to u njihovo ime čini vladar i vlast, situacija se u temelju promijenila. Građansko-demokratske revolucije rađaju ideju o suverenosti naroda prema kojoj vladari trebaju povjerenje građana. Građani imaju osnovna zajamčena prava, a reprezentativna, izabrana i odgovorna vlast upravlja u njihovo ime i u javnom interesu. Krajnji domet tog razdoblja bio je zahtjev za poštovanjem zakona, odnosno zahtjev da država bude odgovorna građanima. U tehničkom smislu načelo zakonitosti jam-

či neosobnost zahtjeva prema građaninu, on se ne podvrgava osobnoj volji, nego zakonu, ne sluša osobu, već službenika koji radi svoj posao.

Koncem 19. stoljeća dolazi do daljnjeg koraka u razvoju odnosa uprave i građana koji je posljedica ubrzanog razvoja javnih službi.⁸ Građani više nisu samo u ulozi političkih aktera, već postaju korisnici javnih službi za koje vrijedi načelo kontinuiranog pružanja i jednake dostupnosti svima. U specifičnom odnosu uprave prema građaninu presudno je njegovo mišljenje i stav, pa se kao posljedica toga pojavljuje i potreba da se utječe na stav javnosti. Nastaje cijeli pokret sustavnog i smislenog oblikovanja javnog mnijenja (*public relations*, javni odnosi) kao posljedica spoznaje da mišljenje građana nije nevažno, da dobrovoljno poštovanje propisa olakšava rad i postizanje namjera politike (*policy*) te da je važno da građani o upravi ili javnoj službi imaju dobro mišljenje (Pusić, 1997: 116). Iako je ta koncepcija nastala početkom prošlog stoljeća (Kregar, 2014: 31–47), danas u uvjetima umreženog društva i moćnih medija ima novi značaj.⁹

Nije dovoljno smatrati građane samo razumnim adresatima. Treba poštovati njihove interese i znanja te ih uključiti u

⁸ Leon Duguit smatrao je i sam pojam »narodni suverenitet« fikcijom jer taj pretpostavlja da postoji podudarnost između države i naroda (*une correspondance exacte l'État, et la nation*) dok je realnost da u državi postoje samo oni koji vladaju i oni kojima se vlada. Odbacujući pojam narodni suverenitet odbacuje i pojmove javne vlasti, suvereniteta i subjektivnog javnog prava, koji su u nesuglasju s modernim funkcijama vladajućih. Umjesto pojma javna vlast (*autorité publique*), suverenitet i subjektivno pravo države, smatrao je da se treba koristiti pojmom javne službe (*la notion de service public*). Umjesto prava zapovijedanja treba govoriti o socijalnoj funkciji, dužnosti vladajućih (Živanović, 2001: 91–93). Tako Duguit ističe da se načelo čitavog sistema modernog javnog prava svodi na to da »oni koji zapravo drže vlast nemaju subjektivno pravo na tu vlast, već imaju dužnost upotrijebiti svoju vlast na organiziranje javnih službi i osigurati i kontrolirati njihov rad. Njihovi akti obvezni su i imaju pravnu vrijednost samo ako teže tom cilju... Volja upravljača nema nikakvu snagu kao takva, ona ima vrijednost i obvezuje samo ukoliko doprinosi organizaciji i vršenju kakve javne službe« (Duguit, 2002: 97).

⁹ Spot koji prikazuje Indijanca kako plače nad zagađenom prirodom djelovao je na američku javnost više od svih zakona. Akcija *Pametni znaju čemu služi pojas* promijenila je navike vozača više od zakonskih kazni.

procesu odlučivanja. Građani trebaju biti i suradnici, ne samo zbog toga što imaju prava i interese, već zbog toga što oni bolje od ikoga znaju posljedice politike. Društveno znanje ne nalazi se samo u uredima službi, već i kod nezavisnih istraživačkih institucija, akademske zajednice, poduzetnika i civilnog društva. Tehnokratska logika izoliranih eksperata inferiorna je otvorenom dijalogu stručne javnosti. Stjecanjem uloge građanina legitimirala se vrijednost participacije. Ona je rasla zajedno s ulogom građanina kao korisnika, koja je u suglasju, ali šira i razvedenija od uloge građanina. U toj ulozi još je veća potreba da se korisnik smatra suradnikom, a ne objektom poslovanja.

Tijekom vremena razvili su se mnogobrojni oblici sudjelovanja građana u upravljanju javnim poslovima koji postaju suodgovorni za ishode javnih politika. Mnogostruki su oblici sudjelovanja, od općenite participacije u javnosti koja difuzno utječe na odlučujuća tijela, preko stvaranja javnog mnijenja, nadzora vlasti i traženja informacija o njezinu djelovanju, do konkretnijih načina sudjelovanja, kao što su pružanje stručne pomoći u oblikovanju javnih politika, sudjelovanje u tijelima upravljanja javnih ustanova i odborima predstavničkih tijela, itd. Čitava institucija lokalne samouprave razvijala se s idejom osiguravanja široke participacije građana u javnim stvarima, od početnog usmjeravanja i kontrole od državne vlasti do današnjih oblika utemeljenih na načelu supsidijarnosti (Koprić et al., 2014: 46–47).

Građani nisu samo izolirani pojedinci. Udružuju se i djeluju u raznim oblicima civilnog društva. Civilno društvo je pojam koji referira na postojanje sfere dobrovoljnih organizacija i udruga, neformalnu mrežu organiziranih pojedinaca/građana angažiranih u javnim poslovima. Ideja je civilnog društva da država, koja više ne implicira samo prinudu, porez i jamstvo reda, postane ne samo država javnih službi već država koja će u partnerstvu s građanima biti dobra vlast. Koncept civilnog društva s razlogom je budio visoka očekivanja kao što i danas postaje predmetom preispitivanja (Zakošek,

2000: 4–5).¹⁰ Poticanje snažnog civilnog društva dio je strategije oslanjanja na inventivnost i samostalnost pojedinaca. »Dominantno je shvaćanje da moderno vladanje zahtijeva nove oblike kooperacije između političkog sustava i civilnog društva, drugim riječima novu podjelu rada između države i drugih socijalnih aktera. U sve većoj mjeri vlada postaje partner društvenih aktera, djelujući kao posrednik, olakšavajući, nadahnjujući i nadzirući. Devolucija vlasti u izvjesnoj mjeri čini se funkcionalnom nužnošću u današnjem kompleksnom postindustrijskom društvu« (Meyer, 1999: 299).

Tako se uloga građana radikalno izmijenila. Umjesto da budu samo pasivni objekt, oni su postali važni partneri i suradnici, ali i povrh toga – potrošači, koji javne usluge kupuju ovisno o ekonomskoj snazi. Ta se uloga počela naglašavati s nastankom doktrine Novog javnog menadžmenta (*New Public Management*) koja naglašava ekonomske vrijednosti, a počela se razvijati tijekom 1970-ih zbog nemogućnosti uzdržavanja državnog institucionalnog mehanizma i socijalne države. Posljednjih desetljeća grube menadžerske mjere s konzumerizmom i osiromašenjem širokih slojeva stanovništva u brojnim su zemljama izazvale velik otpor i rapidan pad političkog legitimiteta (Marčetić, 2005: 49–60, Koprić et al., 2014: 47–48). Uloga potrošača nerijetko je u nesuglasju s klasičnim pojmom građana s obzirom na to da redefinira ulogu građana u ulogu kupca. Temeljna je ideja na kojoj počivaju demokratska društva da je javna uprava odgovorna svim dijelovima populacije, međutim, neoliberalni oblik upravljanja mijenja koncept odgovornosti svim građanima. Prema toj redukcionističkoj interpretaciji, javna uprava odgovorna je za efektivno obavljanje javne službe imućnijim kupcima koji je mogu platiti, a indiferentna je prema onima koji to ne mogu (Haque, 2000: 611).

Neoliberalna ideologija iznjedrila je i ulogu građanina kao poduzetnika naglašavajući da država i javna uprava moraju

¹⁰ Glavna slabost sadašnje teorije je njezina nekritična procjena civilnog društva što izgleda da proizlazi iz nekritičnog razumijevanja tržišta i njegove uloge u civilnom društvu (Varty, 2007: 29–48).

otvoriti mogućnost privatnicima da kao poduzetnici sudjeluju u njezinu funkcioniranju. Tako privatnici mogu obavljati pomoćne i tehničke poslove, pružati usluge od općeg interesa, prodavati robu državi, lokalnim jedinicama i javnim ustanovama, izgrađivati i iznajmljivati zgrade, zastupati u sudskim sporovima, izrađivati prostorne planove itd. Da bi se građane upoznalo s tim mogućnostima, potrebno je djelovanje javne uprave učiniti javnim, otvorenim i transparentnim (Koprić et al., 2014: 48–49).

Dosadašnji razvoj pokazuje da pojedine prethodne uloge građana ne nestaju nakon pojave novih, već da sve istovremeno postoje, pa smo istodobno i podanici uprave, i građani s političkim pravima, i korisnici javnih službi, i suradnici u upravi, i potrošači javnih usluga, i poduzetnici koji obavljaju posao za državu (Koprić et al., 2014: 48–49), ovisno o situaciji u različitom opsegu i omjeru i u skladu sa suvremenim okolnostima.

4. Regulacija odnosa građana i uprave

Promjene u odnosima građana i uprave reguliraju se normama i zakonima, no to nije dovoljno. Potrebno je mijenjanje općeg stava prema građanima i prema vlasti koji će se odraziti kroz autonomno prihvaćanje novih vrijednosti. Mnoga istraživanja pokazuju da učinkovitost normi i institucija u borbi protiv korupcije i drugih neželjenih ponašanja ovisi o kulturnim vrijednostima i legitimnosti, pa se sve više naglašava potreba izgradnje prikladnog etičkog okoliša. U tom smislu nazire se pomak od pravnih prema složenim etičkim sustavima. Globalni trend deregulacije odnosi se prije svega na državu kao stvaratelja norme, ali ne i na autonomne norme. Stoga u međunarodnom pravu dolazi do velikog porasta normi u obliku konvencija (Kregar, Marčetić, Grubišić, 2016: 40, 84) i drugih fleksibilnijih oblika uređenja pojedinih pitanja.

Na globalnoj razini žarište interesa u posljednja dva desetljeća usmjereno je prema normativnoj regulaciji zakonitog,

profesionalnog i etičnog postupanja u javnoj upravi. Uz klasične pravne instrumente, kao što su zakoni o državnim službenicima, sprječavanju sukoba interesa ili pravu na pristup informacijama, donose se antikorupcijske strategije i njima pripadajući akcijski planovi s nizom mjera koje nemaju primarno normativni karakter. Ubrzala se i produkcija etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja (*soft law*), koji sadržajno variraju od vrijednosnih i načelnih dokumenata do vrlo konkretnih i detaljno propisanih kodeksa normi i pravila kojima se uređuju ponašanja službenika, provedbeni mehanizmi i sankcije.

Radi pomoći državama u borbi protiv korupcije i podizanju etičkih standarda javnih službenika i dužnosnika, međunarodne organizacije počele su od sredine 1990-ih donositi različite preporuke i nacрте etičkih kodeksa. Ovdje treba spomenuti najmanje tri od njih. Prvi je Međunarodni kodeks ponašanja za javne službenike¹¹ iz 1996. koji predstavlja sastavni dio tadašnje Rezolucije protiv korupcije Ujedinjenih naroda (UN). Dvije godine poslije OECD izrađuje Preporuku o unaprjeđenju etičkog postupanja u javnim službama i temeljnim etičkim načelima u javnim službama.¹² Još dvije godine poslije, Vijeće ministara u sklopu Vijeća Europe (VE) donosi Kodeks ponašanja javnih službenika.¹³

UN i VE nude primjere, odnosno modele kodeksa koje predlažu državama na usvajanje. Iako različiti opsegom (prvi sadržava jedanaest, a drugi dvadeset i osam članaka), oba propisuju gotovo ista osnovna načela te obuhvaćaju područja sukoba interesa, prestanka službe, objavljivanja imovine, prihvaćanja darova, čuvanja povjerljivih informacija i političke

¹¹ International code of conduct for public officials, UN Resolution adopted by the General Assembly (A/RES/51/610) Action against Corruption, 12 December 1996.

¹² Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service, C(98)/70, 23 April 1998.

¹³ Recommendation No R (2000) of the Committee of Ministers to Member States on codes of conduct for public officials, 11 May 2000.

aktivnosti.¹⁴ S druge strane, OECD donosi preporuku koja se sastoji od 12 načela koja bi trebalo poštovati prilikom donošenja etičkih kodeksa ili kodeksa ponašanja. Ta su načela razvijena nakon što je OECD sredinom 1990-ih proveo istraživanje u devet zemalja svijeta te utvrdio da postoji najmanje osam ključnih etičkih mjera (eksternog ili internog karaktera) koje sačinjavaju okvir takozvane »etičke infrastrukture«. To su: (1) politička predanost prema poštenju, (2) učinkovit zakonodavni okvir, (3) učinkoviti mehanizmi odgovornosti, (4) izvedivi kodeksi ponašanja, (5) profesionalna socijalizacija osoblja, (6) podržavajući uvjeti javne službe, (7) tijelo za koordinaciju etike i (8) aktivno društvo (OECD, 1996: 25–42).

U institucionalno-organizacijskom smislu u mnogim se zemljama osnivaju neovisna tijela za promicanje etičnog i zakonitog ponašanja u politici i javnoj upravi koja osiguravaju građanima uvid u rad javnih tijela i mogućnost prigovora na njihov rad, kao što su povjerenici za informiranje, ombudsmeni (pučki pravobranitelji), uredi za reviziju, povjerenstva za sprječavanje sukoba interesa, izborna povjerenstva, komisije za kontrolu postupaka, etička povjerenstva u javnim tijelima i slično (opširnije v. Musa, 2016).

U osnovi svoga postupanja te se institucije vode načelom transparentnosti koje omogućuje građanima informiranje o rezultatima njihova rada i tako posredno obavljaju kontrolu nad upravom. Mnogima od njih zakon daje određene kontrolne ovlasti nad subjektima nadzora, ali i funkcije odlučivanja, postavljanja standarda, praćenja i sankcioniranja neodgovarajućih ponašanja. Zbog toga se smatraju posebnom skupinom institucija integriteta koja osigurava kontrolu nad upravom i sprječavanje korupcije. Neki od tih regulatora imaju međunarodni karakter, dok su drugi nacionalne institucije. Pojedini od njih su »agenti« zakonodavca (npr. državni revizor), drugi su kvazinazavisni, a treći djeluju unutar izvršne vlasti. Postoje i

¹⁴ Razlika među njima je u tome što UN-ov model ne propisuje svrhu kodeksa niti provedbene mehanizme, dok ih model kodeksa VE ima. Također, potonji je donesen u sklopu šireg kruga odredbi kojima se uređuje zapošljavanje službenika (Marčetić i Manojlović, 2011: 70–71).

oni koji djeluju kao regulatori organizacija i javnog i privatnog sektora (npr. zaštita podataka, sigurnost na radu, kvaliteta u znanosti, obrazovanju, zdravstvu i sl.). S obzirom na sadržajnu različitost, ove organizacije koriste se i različitim metodama, od revizije i inspekcije, do odlučivanja u pojedinačnim slučajevima, autorizacije i certificiranja (Musa, 2016: 3–6).

5. Hrvatska: Regulativne mjere za izgradnju etičke infrastrukture

5.1. Normativni aspekt

Postoje različiti pravni instrumenti kojima se nastoji osigurati etičnost i integritet u javnoj upravi koji su usko vezani s konceptom otvorene i transparentne vlasti. Među područjima regulacije nalaze se korupcija, sukob interesa, zlorporaba ovlasti javnih službenika i političara te druga neetična i nezakonita ponašanja. Također se nastoji osigurati uvid građana u rad uprave, prije svega kroz zakone o pravu na pristup informacijama, kao i u propise kojima se uređuje nadzor građana i pojedinih tijela nad radom uprave.

Nakon pada socijalizma, u Hrvatskoj su, kao i u drugim postsocijalističkim zemljama, antikorupcijske akcije bile integralni dio institucionalnih, političkih i javnih programa. U početku su to bili simbolični pokušaji kojima se tražilo podupiranje novih institucionalnih sadržaja, ali su se ubrzo pretvorili u arene suprotstavljenih političkih stranaka koje su se međusobno optuživale za korupciju. Politizirane akcije, bez zadiranja u bit problema, imale su učinak potpuno suprotan od onoga koji su takve kampanje trebale proizvesti.

Konkretni koraci protiv korupcije i niskih etičkih standarda u državnoj i javnoj službi započeli su početkom novog milenija prvo na političkoj razini, donošenjem strategija i mjera za suzbijanje korupcije. Usvajanje antikorupcijske strategije¹⁵ i

¹⁵ Prvi Nacionalni program za borbu protiv korupcije usvojio je Sabor RH 2002. godine.

odgovarajući institucionalni mehanizmi za njihovu provedbu predstavljali su pokušaj zadovoljavanja kriterija organizacije GRECO¹⁶ (Marčetić i Musa, 2013: 741), a s vremenom su se razvijali kroz nekoliko strategija i njima pripadajućih akcijskih planova za određena razdoblja. Antikorupcijske strategije potaknule su izmjene i dopune brojnih zakona, prije svega službeničkog zakonodavstva. U Hrvatskoj i drugim zemljama bivše Jugoslavije utemeljena je posebnim propisima jedna središnja organizacija (samostalna agencija ili ustrojstvena jedinica ministarstva nadležnog za upravu), koja je odgovorna izravno premijeru ili vladi za osiguranje profesionalne, depolitizirane, transparentne, etične i efikasne državne službe te uspostavljanje jedinstvenih metoda i standarda upravljanja ljudskim potencijalima u skladu s preporukama EU-a. Te su organizacije izravno sudjelovale u pripremi etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja za državne službenike (Marčetić, 2013: 511).

U sklopu hrvatske Strategije za suzbijanje korupcije iz 2008., kojom je provedena revizija Nacionalnog programa za suzbijanje korupcije od 2006. do 2008., donesene su posebne mjere koje su se provodile u različitim područjima.¹⁷ Pozitivan pomak u promicanju etike i integriteta državnih službenika odrazio se i u izmjenama Zakona o državnim službenicima (dalje: ZODS)¹⁸ gdje je, među ostalim, utvrđeno i pravo na zaštitu službenika koji prijavi sumnju na korupciju. Čl. 14.a ZODS-a jamči anonimnost državnom službeniku koji podnese prijavu zbog sumnje na korupciju odgovornim osobama ili nadležnim državnim tijelima. Također navodi da taj čin ne predstavlja

¹⁶ GRECO (*Group of States against corruption*) jest organizacija Vijeća Europe koja promiče i prati antikorupcijske mjere i čija mišljenja predstavljaju temelj za ocjene Europske komisije o napretku.

¹⁷ Među njima su: sprječavanje sukoba interesa u obavljanju javnih dužnosti, financiranje političkih stranaka, jačanje transparentnosti i pravo na pristup informacijama, javne financije i javne nabave, upravljanje trgovačkim društvima u javnom vlasništvu, zaštita zviždača, kao i sprječavanje korupcije u pravosuđu, zdravstvu, te znanosti, obrazovanju i sportu (Marčetić i Musa, 2012: 18).

¹⁸ ZODS je već u trenutku donošenja 2005. sadržavao nekoliko odredbi o sukobu interesa (čl. 32.–37.) te neke načelne odredbe o zabrani zlorabe ovlasti radi postizanja vlastitog interesa ili interesa drugih (čl. 16.), odnosno dužnosti odbijanja ponuđenih darova (čl. 17.).

opravdan razlog za prestanak državne službe. Godine 2008. značajnije je izmijenjen i dopunjen Etički kodeks za državne službenike (NN 134/08; dalje: EK-1) koji je formalno bio na snazi od 2006. (NN 49/06), ali je tek nakon navedenih izmjena počeo proizvoditi učinke u praksi.

Horizontalni ciljevi važeće Strategije suzbijanja korupcije (NN 26/15; dalje: SSK) za razdoblje od 2015. do 2020. odnose se na: jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u tijelima javne vlasti (unutar političkog sustava i uprave), s posebnim naglaskom na tijela u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje: JLPRS); stvaranje sveobuhvatnog strateškog pristupa sprječavanju i smanjenju korupcijskih rizika u javnoj nabavi na državnoj i lokalnoj razini; jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti rada trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu; učinkovito sprječavanje sukoba interesa; ostvarivanje transparentnosti tijela javne vlasti putem prava na pristup informacijama te jačanje uloge organizacija civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korupcije (točka 5.1. SSK-a). Pored toga, Strategija navodi i posebne ciljeve usmjerene jačanju transparentnosti, integriteta, odgovornosti i/ili učinkovitosti za sektorska područja pravosuđa, gospodarstva, sustava javnih financija, poljoprivrede, zdravstva, obrazovanja, znanosti i sporta te sustava zaštite okoliša, prometa i infrastrukture (točka 5.2. SSK-a).

U okviru ispunjavanja političkih kriterija iz procesa pridruživanja još 2003. usvojen je Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti¹⁹ koji je regulirao sukob interesa državnih dužnosnika. Zakon je mnogo puta mijenjan, a njegova primjena u praksi je naišla na mnoge probleme, osobito u pogledu neučinkovitosti dugo vremena nepostojećeg i/ili neefikasnog saborskog Povjerenstva za sprječavanje sukoba interesa, koje je trebalo nadzirati njegovu provedbu i promovirati načela i sadržaj Zakona, ali i u pogledu neefikasnosti sankcija (Marčetić i Musa, 2013: 742). Radi poboljšanja kvalitete (profesionalizma i političke neovisnosti) te učinkovitosti same institucije 2011.

¹⁹ NN 163/03, 94/04, 48/05, 141/06, 60/08, 38/09, 92/10.

donsen je novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa²⁰ (dalje: ZSSI). Slično njemu, i Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15; dalje: ZPPI) iz 2013. zamijenio je prethodni Zakon iz 2003. koji usprkos izmjenama iz 2011. nije uspostavio odgovarajuće kontrolne kapacitete kako bi se osigurala efikasna provedba zakona (Musa, 2016: 18, 21).

Usporedno sa zakonima i pravnim normama donosili su se etički kodeksi i kodeksi ponašanja, prvo na razini državne uprave, a kasnije i u JLPRS-ima. 2011. donesen je nov Etički kodeks državnih službenika (NN 40/11, 13/12; dalje: EK-2) koji navodi da mu je svrha: »promicanje etičkih načela, moralnih načela i vrijednosti u ponašanju državnih službenika u službi, s ciljem ostvarivanja zajedničkog dobra i javnog interesa te povjerenja građana u državnu službu« (čl. 4. EK-2). Dok je EK-1 sadržavao samo opća etička načela i mehanizme provedbe, novi kodeks je opsežniji pa se uz prethodna područja bavi i sukobom interesa te zaštitom službenih podataka. EK-2 ne regulira sva područja navedena u međunarodnim model-kodeksima (pitanja objave imovine, prestanka službe, prihvaćanja darova i političke aktivnosti službenika), ali pri usporedbi s kodeksima drugih zemalja bivše Jugoslavije ima vrlo detaljne odredbe o provedbenim mehanizmima (Marčetić, 2013: 519).

Na razini JLPRS-a ne postoji jedinstven model mehanizama za promicanje etičkih ponašanja jer Zakon o službenicima i namještenicima u JLPRS-ima (NN 86/08, 61/11) ne obvezuje samoupravne jedinice da usvoje etičke kodekse, već je to ostavljeno njima na volju. Prema nalazima istraživanja o etičkim kodeksima u JLPRS-ima koje je provedeno tijekom 2014. (Marčetić i Vukojičić Tomić, 2015), od ukupno 576 hrvatskih lokalnih i regionalnih jedinica, njih 142 (25%) usvojile su etičke kodekse za upravna tijela, a tek nekoliko njih za lokalne dužnosnike. Najveći je broj kodeksa na razini županija (95%), manji je u gradovima (42%) i najmanji u općinama (17%).

Neke su državne službe usvojile i vlastite kodekse, kao što je primjerice Etički kodeks policijskih službenika (NN 62/12)

²⁰NN 26/11, 12/12, 124/12, 48/13, 57/15.

ili Kodeks profesionalne etike službenika Ministarstva financija, Porezne uprave (NN 76/09), dok etičke kodekse pojedinih struka (za odvjetnike, liječnike, medicinske sestre itd.) donose njihova strukovna tijela – komore ili druga tijela.²¹ Što se tiče javnih dužnosnika, Hrvatski sabor još je 1995. osnovao Komisiju za izradu Etičkog kodeksa nositelja javnih dužnosti (NN 9/95), ali do danas Kodeks nije usvojen.

5.2. Institucionalno-organizacijski aspekt

Istovremeno s jačanjem normativne regulacije u Hrvatskoj je u posljednje vrijeme znatno osnažena etička infrastruktura u institucionalno-organizacijskom pogledu. Zakonom su osnovana četiri neovisna kontrolna tijela koja su nastala kao rezultat institucionalnog razvoja i odgovora na zahtjeve europske i borbe protiv korupcije (v. Musa, 2016): Državni ured za reviziju (DUR) – za područje javnih financija, osnovan 1993./94.; Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (DKOM) – za područje gospodarstva, osnovana 2003., te Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (POSI), osnovano 2004., i povjerenik za informiranje (PI), osnovan 2013., oba za područje političkog sustava i uprave. Sva četiri tijela s vremenom su se mijenjala tako da su prvotna institucionalna rješenja poboljšana u smislu jačanja neovisnosti institucija, razvoja kapaciteta te širenja ovlasti (opširnije o tijelima integriteta v. Musa, 2016). Svrstavaju se u tijela integriteta budući da: (1) obavljaju nadzor nad radom javne vlasti i nositeljima javnih dužnosti, (2) imaju određeni stupanj neovisnosti i autonomije u smislu položaja i odlučivanja, (3) odgovaraju zakonodavcu i njegove su produžene ruke u nadzoru određenog kruga subjekata te (4) omogućuju građanima neposredan uvid u rad nadziranih subjekata (Musa, 2016: 16, 20–22).

Državni ured za reviziju u sadašnjem je obliku osnovan Zakonom o Državnom uredu za reviziju (NN 80/11; dalje: ZDUR)

²¹ Primjerice, Etički kodeks Sveučilišta u Zagrebu za nastavnike, znanstvenike, umjetnike i druge zaposlenike Sveučilišta i njegovih sastavnica usvojio je Senat Sveučilišta 2007.

kao »najviša revizijska institucija Republike Hrvatske koja je samostalna i neovisna u svom radu« (čl. 2., st. 1. ZDUR-a). DUR nadzire »državne prihode i rashode, financijske izvještaje i financijske transakcije« (čl. 6., st. 1. ZDUR-a) širokog kruga subjekata javnog sektora. Ustrojen je kao jedinstvena institucija koja ima Središnji ured u Zagrebu i 20 područnih ureda u županijskim središtima. Poslovi, zadaće i odgovornosti utvrđeni su navedenim Zakonom i Statutom DUR-a.

Nadležnost *Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave* uređena je Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (NN 18/13, 127/13, 74/14; dalje: ZDKOM) kojim je zamijenjen prethodni zakon iz 2010. DKOM je »samostalno i neovisno državno tijelo nadležno za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva« (čl. 3. ZDKOM-a), sjedište mu je u Zagrebu, a za svoj rad odgovara Hrvatskom saboru, kojemu je dužan podnositi godišnja izvješća o radu (čl. 4. i 18. ZDKOM-a).

Izbor, sastav i nadležnost *Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa* uređeni su Zakonom o sprječavanju sukoba interesa²² koji je pretrpio mnoge izmjene (vidi t. 4.1.). POSI je stalno, samostalno i neovisno tijelo. Zabranjen je svaki oblik utjecaja koji bi mogao ugroziti njegovu samostalnost i neovisnost pri donošenju odluka (čl. 28., st. 2. ZSSI-ja). Ono provodi postupak sukoba interesa i odlučuje o tome predstavlja li neko djelovanje ili propust dužnosnika povredu Zakona. Također provjerava podatke iz izvješća o imovinskom stanju dužnosnika. Subjekti nadzora su dužnosnici, a ostali su osobe koje na dužnost imenuje ili potvrđuje Sabor, Vlada ili predsjednik RH (osim onih u oružanim snagama) te rukovodeći državni službenici koje na temelju natječaja imenuje Vlada RH (čl. 3. ZSSI-ja).

Povjerenik za informiranje najmlađa je institucija koja djeluje od 2013. Nadležnost mu je uređena Zakonom o pravu na pristup informacijama (v. t. 4.1.). Povjerenik »štiti, prati i

²² NN 26/11, 12/12, 124/12, 48/13, 57/15.

promiče pravo na pristup informacijama i pravo na ponovnu uporabu informacija« (čl. 35., st. 1. ZPPI-ja), u sklopu čega provodi žalbene postupke kao drugostupanjsko upravno tijelo, obavlja inspekcijski nadzor, prati provedbu ZPPI-ja i inicira promjene propisa, informira javnost o ostvarivanju prava korisnika na pristup informacijama, podnosi optužni prijedlog i izdaje prekršajni nalog te obavlja druge propisane aktivnosti (čl. 35., st. 3. ZPPI-ja). Subjekti njegova nadzora su tijela javne vlasti. Svako tijelo javne vlasti mora odrediti službenu osobu mjerodavnu za rješavanje ostvarivanja prava na pristup informacijama – službenika za informiranje, o kojima povjerenik vodi registar (čl. 13. ZPPI-ja).

Postoji i niz drugih tijela koja obavljaju različite aktivnosti radi promicanja i unaprjeđenja otvorenosti, transparentnosti, integriteta i/ili etike javne uprave. Među njima je *pučki pravobranitelj* kojega su izbor, ovlasti i dužnosti uređeni Zakonom o pučkom pravobranitelju (NN 76/12; dalje: ZPP). On je »opunomoćenik Hrvatskog sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom, zakonima i međunarodnim pravnim aktima o ljudskim pravima i slobodama koje je prihvatila RH« (čl. 2. ZPP-a). Pravobranitelj razmatra pritužbe o postojanju nezakonitosti i nepravilnosti u radu državnih tijela, JLPRS-a i pravnih osoba s javnim ovlastima te nekih pravnih i fizičkih osoba (čl. 4. ZPP-a) i većim dijelom ispunjava uvjete institucije integriteta, ali se od gornjih četiriju razlikuje po tome što nadzire generalno postupanje tijela javne vlasti prema zakonu, a ujedno nije specifično vezan za suzbijanje korupcije (Musa, 2016: 16).

Državno izborno povjerenstvo (DIP) osnovano je Zakonom o Državnom izbornom povjerenstvu (NN 44/06, 19/07; ZDIP) kao stalno i neovisno državno tijelo nadležno za zakonito provođenje izbora zastupnika u Hrvatski sabor, predsjednika RH, članova predstavničkih i izvršnih tijela u JLPRS-ima te provedbu referenduma, a uz to obavlja i niz drugih propisanih aktivnosti (čl. 2. i 11. ZDIP-a). Iako ne nadzire rad javnog sektora ili dužnosnika, važno je tijelo koje promiče otvorenu vlast i transparentnost nadzirući izbore i financiranje političkih stranaka.

Etičkim kodeksom državnih službenika iz 2008. (EK-1), koji je 2011. zamijenjen novim EK-2 (vidi t. 4.1.), uveden je institut *povjerenika za etiku* kojeg čelnik svakog državnog tijela imenuje iz reda službenika. U EK-2 donekle je smanjena nadležnost povjerenika tako da sada »prati primjenu etičkog kodeksa u državnom tijelu, promiče etičko ponašanje u međusobnim odnosima državnih službenika te odnosima službenika prema građanima, zaprima pritužbe službenika i građana na neetičko ponašanje i postupanje službenika, provodi postupak ispitivanja osnovanosti pritužbe te vodi evidenciju o zaprimljenim pritužbama« (čl. 17. EK-2).

Neopravdano su smanjene i ovlasti *Etičkog povjerenstva*, neovisnog tijela nadležnog za promicanje etičkih načela u državnoj službi koje imenuje Vlada RH na mandat od četiri godine. Neki zadaci preneseni su na *Odjel za etiku* pri Ministarstvu uprave (što je smanjilo nepristranost u donošenju određenih odluka), unatoč tomu što ta organizacijska jedinica nije imala dovoljno personalnog kapaciteta za obavljanje brojnih zadataka koji su joj dani u nadležnost (Marčetić, 2013: 520–521). Povjerenstvo vodi drugostupanjske postupke povodom pritužbi građana, pravnih osoba i službenika na neetično ponašanje državnih službenika, a djeluje i kao prvostupanjski organ ako je riječ o etičkim povjerenicima i rukovodećim državnim službenicima te daje odgovore (mišljenja) podnositelju pritužbe, promiče etičke standarde u državnoj službi i dr. (čl. 33 EK-2). Mišljenja koja donosi Povjerenstvo, međutim, nemaju obvezujući karakter, nego je riječ o smjernicama i uputama. Ako se utvrdi da ponašanje službenika predstavlja disciplinsku povredu, predmet se upućuje na Službenički sud koji ima mogućnost izricanja sankcija.

Na koncu, postoje i posebna radna tijela unutar Sabora: *Nacionalno vijeće za praćenje provedbe suzbijanja korupcije*, *Odbor za predstavke i pritužbe Hrvatskog sabora* i *Vijeće za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija*, kao i *Sektor za suzbijanje korupcije* pri Ministarstvu pravosuđa, ali njima nedostaje neovisnost i zakonom određena nadležnost i djelokrug. Tu je i *Agencija za zaštitu osobnih podataka* koja

štiti Ustavom zajamčeno pravo građana, ali se njezine nadležnosti protežu i na privatni sektor (Musa, 2016: 16).

6. Zaključak

Ideja o otvorenoj, transparentnoj i odgovornoj vlasti, u kojoj građani imaju pravo sudjelovati u odlučivanju o javnim poslovima, a vlast ima obvezu potpuno i pravovremeno obavještavati građane o svojim namjerama, aktivnostima i odlukama, nije jednako ostvarena u svim zemljama. U nedemokratskim sustavima gdje loši političari vode javne politike prema svojim interesima i uz pomoć netransparentne, korumpirane, nedovoljno profesionalne i politizirane javne uprave u tu ideju građani teško mogu povjerovati, čak i kada se formalno zagovara.

Prva opsežna komparativna analiza službeničkih sustava provedena tijekom 1997. i 1998. u devet zemalja srednje i istočne Europe (Verheijen i Kotchegura, 1999) pokazala je nizak stupanj povjerenja javnosti u državne službenike u svim promatranim zemljama. Je li se nakon dvadesetak godina to promijenilo? Činjenica da se proizvodi toliko mnogo antikorupcijskih strategija, zakona, preporuka, etičkih kodeksa i pravila ponašanja u javnim službama, kojima se pokušava spriječiti korupcija, zloupotreba vlasti i druga nezakonita i neetična ponašanja, upućuje na velike probleme u tom području. No, koja je korist te normativne produkcije? Jesu li norme učinkovite i efektivne u praksi i mogu li znatnije utjecati na individualno i organizacijsko ponašanje?

Pojedini autori upozoravaju da, u nedostatku institucionalnih reformi, novi zakoni i pravila koji ciljaju na suzbijanje korupcije često imaju izopačene efekte. Štoviše, »u režimima koji nisu potpuno utemeljeni na pravnim pravilima mogu pridonijeti povećanju potencijala za korupciju« (Kaminski i Kaminski, 2001: 1). Dok s obzirom na efikasnost etičkih kodeksa jedni autori smatraju da oni potiču etičko ponašanje i služe kao vrijedan vodič pojedincima, drugi ih smatraju beskorisnima za praksu, budući da su suviše legalistički i restriktivni i ne za-

snivaju se na sustavnom moralnom prosuđivanju ili čvrsto utemeljenoj i dobro razvijenoj etičkoj teoriji (Grundstein-Amado, 2001: 462). Prema nekim istraživanjima građani postsocijalističkih zemalja uglavnom su skeptični u pogledu njihove učinkovitosti (Miller et al., 1999: 235–249; de Vries, 2002: 332).

S druge strane, činjenica da pojedine zemlje nisu donijele etičke kodekse niti posebne dokumente o etici ne znači automatski da nemaju uspostavljene etičke standarde u javnoj upravi. To se vidi iz primjera Francuske i Njemačke, koje su tradicionalno ukorijenjene u ideji vladavine prava, a vrijednosti javne uprave izražavaju prije svega u ustavu i zakonima te smatraju nepotrebnim ponovo ih stavljati u etičke kodekse. Građani su te zakone prihvatili i smatraju ih legitimnima, a francuska i njemačka javna uprava uzor su mnogim zemljama.

Iako pojačana normativna produkcija, meka pravna regulacija i stvaranje novih institucija ne dovode uvijek do smanjenja korupcije i nezakonitosti, oni su značajan pokazatelj promijenjenog gledanja na državu i javnu upravu. U neku ruku se događa tranzicija »od autoritarnih, svemoćnih država prema liberalnijim i povezanim tipovima društvenih interakcija između javne i nejavne sfere« (Makrydemetres, 2002: 262) u svim zemljama svijeta. Što se tiče zemalja »mlade demokracije«, među kojima je i Hrvatska, propisi svakako nisu dovoljni, osobito zbog toga što građani nemaju povjerenja u njihovu provedbu. Okolnost da je regulacija pravom uvijek kontrafaktična ne znači da se mora zasnivati samo na strahu od sankcija. Norme ne bi trebale ići protiv onoga što društvo smatra legitimnim, one trebaju jasno i neupitno opravdanje argumentima koji su prihvatljivi i suglasni s nazorima (kako to pravo kaže) adresata. Irelevantno je koliko ti argumenti objektivno vrijede, oni moralno i emocionalno, kognitivno i osjećajima odgovaraju onima koji norme socijaliziraju kao vlastiti kriterij ponašanja.

S obzirom na to, potrebno je promijeniti opći stav prema građanima i prema vlasti koji će se odraziti kroz prihvaćanje novih vrijednosti. Potrebni su drugačiji pogledi i navike koje će podržati izgradnju kvalitetne i efikasne etičke infrastrukture. Novi pristup implicira drugačiju percepciju zadataka, drugači-

ji odnos prema građanima i civilnom društvu – odnos partnerstva i suradnje, drugačiju percepciju profesije, depolitizaciju i lojalnost prema pozivu, a ne stranačku pripadnost, odanost zakonitosti i poštovanje ljudskih prava, društveno odgovorno djelovanje prema javnom interesu te senzibilnost prema društvenim pitanjima.

Literatura

- Duguit, L. (2002) *Preobražaji javnog prava*. U: Lilić, S. (ur.) *Pravne teme*. Beograd: Magna Agenda, str. 91–97, <http://www.palگو.org/files/knjige/Pravne%20teme.pdf>
- Grundstein-Amado, R. (2001) A Strategy for formulation and implementation of Codes of Ethics in Public Service Organizations. *International Journal of Public Administration* 24(5): 461–478.
- Haque, M. S. (2000) Significance of accountability under the new approach to public governance. *International Review of Administrative Sciences* 66(4): 599–617.
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2014) *Upravna znanost. Javna uprava u suvremenom kontekstu*, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- Keown, J., George, R. P. (ur.) (2015) *Reason, Morality and Law: The Philosophy of John Finnis*. Oxford: Oxford University Press
- Kaminski, Z. A., Kaminski, B. (2001) *Governance and Corruption in Transition: The Challenge of Subverting Corruption*. Paper prepared for the Spring Seminar of the UN Economic Commission Europe, Geneva, 7th May 2001., <http://www.unece.org/ead/sem/sem2001/papers/Kaminski.pdf>
- Kregar, J. (2014) *Sociologija uprave*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu
- Kregar, J. (1982) *Politički aspekti odnosa građana i uprave*. Zagreb: IDIS
- Kregar, J., Marčetić, G., Grubišić, K. (2016) *Etika u politici i javnoj upravi*. Zagreb: Novi informator
- Kregar, J., Gardašević, Đ., Gotovac, V., Jelić, I., Jurić, M., Ofak, L., Petričušić, A., Selanec, G., Staničić, F. (2014), *Ljudska prava: uvod u studij*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu

- Marčetić, G. (2013) Etički kodeksi i etika javnih službenika. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 13(2): 499–539.
- Marčetić, G., Vukojičić Tomić, T. (2015) European Standards for Ethical Infrastructure and Codes of Ethics in Croatian LRSG Units. U: Lhomme, D., Musa, A., de la Rosa, S. (ur.) *Good local governance: Application of European standards for local public services in France and Croatia*. Bruxelles: Groupe Larcier s.a., Edition Collection Recontres européennes, Bruylant, str. 371–392.
- Marčetić, G., Musa, A. (2013) Europeizacija službeničkog prava: Usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 50(3): 725–756.
- Marčetić, G., Manojlović, R. (2011) Codes of Ethics and Codes of Conduct for Public and Civil Servants in Anglo-Saxons and Ex-Yugoslavian Countries – Can a Common Pattern be found? U: Matas, G., Kostadinov, B. (ur.) *Social and Cultural Implications of Multiculturalism / Implications sociales et culturelles du multiculturalisme*. Hrvatsko/kanadsko akademsko društvo, 2010/2011, str. 65–88.
- Makkrydemetres, A. (2002) Dealing with ethical dilemmas in public administration: the »ALIR« imperatives of ethical reasoning, *International Review of Administrative Sciences* 68(2): 251–266.
- McCurdy, H. E. (1977) *Public administration: a synthesis*. Menlo Park, CA: Cummings Publication
- Merton, R. (1940) Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces* 18(4): 560–568.
- Miller, W. L., Grødeland, Å. B., Kosheckina, T. Y. (1999) What is to be done about corrupt officials? Public opinion and reform strategies in post-communist Europe. *International Review of Administrative Sciences* 65(2): 235–249.
- Meyer, T. (1999) The Third Way at the Crossroads. *Internationale Politik und Gesellschaft* 1999(3): 294–304.
- Musa, A. (2016) *Kontrola uprave: Neovisna kontrolna tijela kao čuvari integriteta*. Studija izrađena u okviru znanstvenoistraživačkog projekta PFZ-a »Novi hrvatski pravni sustav«, Intranet Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, str. 1–46.
- OECD (1996) Ethics in Public Service – Current Issues and Practice. *Public Management Occasional Papers* No.14, www.oecd.org/dataoecd/59/24/1898992.pdf

- Pardo, I. (2004) *Between Morality and Law*. Burlington: Ashgate
- Pusić, E. (1997) *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*. Zagreb: Školska knjiga
- Pusić, E. (1995) *Upravna znanost – Izbor radova*. Zagreb: Naprijed
- Pusić, E. (1993) *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga
- Varty, J. (2007) Civic or commercial? Adam Ferguson's concept of civil society. *Democratization* 4 (1): 29–48.
- Verheijen, T., Kotchegura, A. (ur.) (1999) *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar
- Zakošek, N. (2000) *Civilno društvo, političke stranke i građanske udruge*. Zagreb: Neprofitni sektor, CERANEO, broj 4, str. 4–5.
- Živanović, T. (2001) *Predgovor*. U: Lilić, S. (ur.) *Pravne teme*. Beograd: Magna Agenda, str. 91–93, <http://www.palگو.org/files/knjige/Pravne%20teme.pdf>

Propisi

- Etički kodeks državnih službenika Republike Hrvatske, NN 49/06, 134/08
- Etički kodeks državnih službenika Republike Hrvatske, NN 40/11, 13/12
- Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15
- Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu, NN 44/06 i 19/07
- Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, NN 18/13, 127/13, 74/14
- Zakon o Državnom uredu za reviziju, NN 80/11
- Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15
- Zakon o pučkom pravobranitelju, NN 76/12
- Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 86/08, 61/11
- Zakon o sprječavanju sukoba interesa, NN 26/11, 12/12, 124/12, 48/13 – pročišćeni tekst, 57/15
- Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020., NN 26/15

Nikola Popović*, Anamarija Musa**

**JAVNE AGENCIJE: RAZVIJANJE
POVJERENJA GRAĐANA I
PRIVATNOG SEKTORA KAO
PREDUVJET EFIKASNE
REGULACIJE**

Pregledni znanstveni rad
UDK 35.072.6:342.97(497.5)
351.9:35.072.6(497.5)

Agencije kao poseban oblik upravnih organizacija i danas gotovo dominantan način za oblikovanje i implementaciju javnih politika i regulacije u pojedinim sektorima, posebno mrežnim industrijama, smatraju se jednim od generatora nepovjerenja građana u vlast i upravu. Određena institucionalna i funkcionalna obilježja agencija, osobito regulacijskih agencija, trebala bi zajamčiti da one prednjače u neovisnom i odgovornom radu, osobito u transparentnosti i otvorenosti prema javnosti. Pravni okvir, kao i neki podaci i primjer regulatora elektroničkih komunikacija pokazuju da su one i zaista relativno transparentnije i otvorenije od politički vođenih upravnih struktura u Hrvatskoj. Povjerenje građana i privatnog sektora u agencije nužno je graditi i drugim institucionalnim mehanizmima jačanja odgovornosti i neovisnosti, koji su pak ukotvljeni u političko-upravnom sustavu.

Ključne riječi: agencije, regulacija, poduzetnik, korisnik, transparentnost, otvorenost, savjetovanje s javnošću

* Doc. dr. sc. Nikola Popović, Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (HAKOM), e-mail: nikola.popovic@hakom.hr. Stavovi izneseni u radu su osobni stavovi autora.

** Doc. dr. sc. Anamarija Musa, povjerenica za informiranje RH, docentica i viša znanstvena suradnica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: amusa@pravo.hr; anamarija.musa@pristupinfo.hr

1. Uvod: promjene u javnoj upravi i povjerenje građana

Povjerenje u institucije, pravni sustav države i dobre poslovne običaje važno je polazište za različite građanske, društvene i poslovne inicijative. Što bi trebao označavati pojam povjerenja? Jedan je od mogućih odgovora da »povjerenje predstavlja očekivanja koja nastaju u društvu utemeljenom na zajedničkim vrijednostima dijeljenim od članova društva, prihvatljivom ponašanju, poštenju i suradnji« (Fukuyama, 1995: 26). Poštovanje zakona i propisa znači manje sporova među poduzetnicima u privatnom sektoru međusobno i manje sporova pokrenutih od građana kada su u ulozi potrošača znače načelno manje troškove sudskog, upravnog ili regulativnog postupanja te općenito jeftiniji sustav državne vlasti. Upravo državne institucije i osobito javna uprava trebaju lepezom svojih regulacijskih, izvršnih i nadzornih ovlasti osigurati poštovanje propisa i funkcioniranje pojedinih društvenih i gospodarskih sektora. Drugim riječima, efikasna javna uprava trebala bi svojim radom pridonijeti povjerenju građana, privatnog sektora i društva u cjelini u sustav vlasti i upravu samu. Međutim, povjerenje u institucije, uključujući javnu upravu, u stalnom je padu, iako su neka prijašnja istraživanja pokazala da taj pad povjerenja nema opravdanja u padu učinkovitosti, osobito uzevši u obzir povećana očekivanja građana (npr. Bok, 2001 i Light, 2002; prema: Van de Walle et al., 2008).¹ Danas, ipak, s porastom nesigurnosti, složenosti, ranjivosti tržišta i društvenih zajednica globalnim procesima, kao i porastom kompleksnosti sustava koji se reflektira kroz porast iznimno složenih, »čudnovatih« problema (*wicked problems*) koji traže

¹ Realno, učinkovitost je možda u apsolutnom smislu i povećana, ali s obzirom na to da kompleksnost i brojnost problema raste, institucije ih ne mogu adekvatno pratiti, stoga relativna neučinkovitost dovodi do percepcije opće neučinkovitosti. Od sličnih problema pate i neki drugi fenomeni – npr. korupcija u fazi inenzivnog suzbijanja ima tendenciju opadati, ali istovremeno javna percepcija korupcije raste, jer javnost biva informirana o pojedinim slučajevima korupcije. I Van de Walle et al. (2008) i drugi ističu razliku između realne učinkovitosti i percepcije učinkovitosti.

adekvatan, međusektorski i multidisciplinarni pristup u rješavanju, nedostatak povjerenja u političke i upravne institucije odražava se kao nestabilnost političkih sustava te zazivanje jače predstavljenosti građana u procesima odlučivanja.

Jedan dio problema nepovjerenja leži i u trendovima razvoja javnog sektora posljednjih desetljeća, koji su se očitovali kroz porast složenosti, vertikalnu i horizontalnu decentralizaciju, fragmentaciju, a zatim i zamagljivanje granica odgovornosti te izmještanje određenih dijelova sustava iz mehanizma neposredne političke kontrole, koja je u krajnjoj liniji počivala na volji građana. U okviru od 1980-ih dominantne doktrine novog javnog menadžmenta te zatim koncepta regulatorne države koja bi trebala smanjiti državu kroz privatizaciju javnih službi i učiniti je efikasnijom jedan je organizacijski oblik osobito učinkovit u rješavanju javnih problema – agencija (v. Musa, 2014). Kao strukturno odvojene upravne organizacije koje, bez političkih upletanja, počivaju na funkcionalnoj specijalizaciji, stručnosti i orijentaciji na korisnike i rezultat, agencije, osobito regulacijske, smatrane su odgovorom za potrebu efikasnog upravljanja pojedinim privatiziranim sektorima i šire. Kao zamjena neposrednoj političkoj odgovornosti tih tijela, zamišljeno je da se njihova odgovornost osigurava putem sudske i financijske kontrole, ali i povećane transparentnosti i otvorenosti, osiguravanjem sudjelovanja (participacije) dionika, uz kočnice neopravdanim utjecajima (*capture*) koji bi mogli onemogućiti ciljeve regulacije (*drift*).

Regulacijske agencije svjetionici su u propulzivnim, brzo razvijajućim i kompleksnim javnim sektorima kao što su energija, elektroničke komunikacije, promet, financijska tržišta i sl. Ti su sektori specijalizirani, sa svojim specifičnim dionicima – poduzetnicima, stručnjacima, profesionalnim udruženjima, i povezani u paneuropske mreže istovrsnih regulatora (Musa, 2014). Međutim, istovremeno se usluge koje nastaju na tom tržištu neposredno odražavaju na život građana i cjelokupnog društva i gospodarstva. Ipak, iako se koriste različitim instrumentima za osiguravanje transparentnosti i participacije u regulaciji i rješavanju sporova kao nužnim preduvjetom za

funkcioniranje i učinkovitost takvih tijela, a time i povjerenje korisnika i dionika u samu regulaciju, u praksi, osobito hrvatskoj, ostaje dojam da agencije predstavljaju crnu kutiju i generiraju dio nepovjerenja građana. Slična situacija zamijećena je i u drugim europskim zemljama, a osobito u EU, koja već godinama pokušava unaprijediti agencijski model koji je odabrala kao dominantan način ostvarivanja europske regulacije (v. Musa, 2014a).

U radu se razmatraju pojedini aspekti problema uloge i instrumenata koje regulatorima stoje na raspolaganju kako bi osigurali povjerenje građana i privatnog sektora. Nakon uvoda, u drugom poglavlju prikazuju se i analiziraju određene posebnosti agencija kao organizacijskog oblika. U trećem poglavlju analizira se uloga regulatora u društvu i osobito gospodarstvu. Četvrto poglavlje posvećeno je analizi suradničkih i transparentnih praksi i njihove regulacije u regulacijskim agencijama, uz poseban osvrt na elektroničke komunikacije. U posljednjem, petom poglavlju zaključno se ističu glavni nalazi rada.

2. Posebnosti agencija kao organizacijskog oblika: između neovisnosti i odgovornosti

Neovisna regulacijska tijela, koja najčešće nose naziv agencija, nisu homogena pojava pa ih pravo tretira na različite načine. Moguće su različite klasifikacije. Uz ostalo, prema zadacima i statusu mogu se klasificirati kao neovisne regulacijske, izvršne, ekspertne (Koprić et al., 2013; Musa, 2013; Musa, 2014; Popović, 2013). Pored zakonom im povjerenih nadležnosti, zajednička im je uloga da stručnim i neovisnim radom ubrzaju funkcioniranje sustava državne vlasti i pridonesu ostvarenju koncepta tzv. dobre i pametne regulacije (*good and smart regulation*). Segment tako osuvremenjene regulacije jest regulacijski menadžment koji je usmjeren na dugoročno i sustavno poboljšanje institucija uključenih u proces regulacije, kako organizacijski tako i putem različitih mehanizama djelovanja. Kvalitetna regulacija orijentirana je na korisnike

prema načelima transparentnosti i uključivanja zainteresiranih javnosti, praćenja provedbe politike regulacije, integriranja procjene učinaka propisa, izvještavanja i periodičnih pregleda propisa (*sunset clause*), stvaranja sustava za nadzor zakonitosti i ispravnosti regulacije, mogućnosti sankcioniranja, promocije regulacijske koherentnosti i dr. (Koprić et al., 2012: 189).²

Zbog nekih svojih pravno-statusnih karakteristika regulacijske agencije imaju pretpostavke da prednjače u provedbi dobre i pametne regulacije. Organizacijska, pravna, politička i financijska autonomija, visoka razina stručnog znanja vlastitog osoblja (personalna autonomija) zaštita od utjecaja tržišnih aktera, relativno ograničen upravni i sudski nadzor i kontrola (funkcionalna autonomija) olakšavaju rad agencija na zaštiti tržišne utakmice, licenciranju novih tržišnih aktera, presuđivanju u sporovima između poduzetnika međusobno, odnosima s potrošačima ili provedbi drugih politika.

Zapaža se da neovisne regulacijske agencije imaju svoje dobre i loše strane. S jedne strane smatra se da zamućuju načelo diobe vlasti, ponekad ekstenzivno reguliraju odnose, stvarna autonomija često je upitna, ali i sustavan nadzor njihove odgovornosti, rizičan je i gubitak samostalnosti od onih velikih kompanija čije djelovanje bi trebale nadzirati. S druge strane, smatra se, onemogućavaju stalni politički utjecaj, promoviraju profesionalne standarde, štite sustav pružanja usluga od općeg gospodarskog interesa, provode neposrednu zaštitu individualnih prava potrošača te štite jednakopravnost poduzetnika na tržištu i sprječavaju zlouporabe dominantnih poduzetnika (Koprić et al., 2013: 3). Neovisnost u radu tržišnih regulatora, atribut je koji im treba pomoći da nepristrano provedu zakonom im povjerene zadaće.

Ustavnopravno uređenje Republike Hrvatske propisuje ustrojstvo državne vlasti kao i pravne ovlasti nositelja državne

² Primjer cikličke regulacije je obveza regulatornog tijela sektoru elektroničkih komunikacija da ponovo analizira tržište svake tri godine radi provjere postoji li opravdanost daljnje regulacije pojedinih poduzetnika ili su stečeni uvjeti brisanja propisanih regulatornih mjera zbog uspješnog tržišnog natjecanja. Čl. 52. Zakona o elektroničkim komunikacijama (dalje: ZEK).

vlasti.³ Neovisna regulacijska tijela kao generički pojam nisu ustavnopravno prepoznata, pa su u tom pogledu njihov stvarni položaj, ovlasti i pravna narav podložni raspravi i tumačenjima (v. Smerdel, 2012.; Vučković, 2016). Primjer takvih agencija, koje pored ostalog imaju atribut – regulator, u svojem nazivu, jesu Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (HAKOM) i Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA). Te agencije nisu jedini tržišni regulatori u Hrvatskoj, pa valja navesti i druge agencije koje nemaju u nazivu vidljiv atribut regulatora, ali u biti obavljaju i regulacijske poslove zaštite tržišnog natjecanja (Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, AZTN), nadzor financijskih i kreditnih usluga (Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga, HANFA), kao i očuvanja pluralizma medija (Agencija za elektroničke medije, AEM) ili sigurnosti tržišta lijekova (Hrvatska agencija za lijekove i medicinske proizvode, HALMED).⁴ Regulacijske agencije u Hrvatskoj neposredan su rezultat europeizacije hrvatske javne uprave – njihovo osnivanje i djelovanje, kao i određena organizacijska i funkcionalna obilježja, kao što su neovisnost ili transparentnost, rezultat je preuzimanja pravne stečevine EU-a u procesu priprema za članstvo (v. Musa, 2014).

O položaju i neovisnosti tih tijela mnogo je napisano, pa je znanstveno stimulativno postaviti retoričko pitanje – tko regulira regulatore? (Smerdel, 2012: 40). Jedan od mogućih, beskompromisnih, odgovora jest: »Akcija Vlade u pojedinim slučajevima neposlušnih čelnika neovisnih regulatora, pokazala je kako cijeli sustav funkcionira prema tradicijskim obrascima europske uprave: ministri smatraju agencije podređene dijelovima državne uprave. Voditelji agencija to uglavnom prihvaćaju bez protesta, jer ni sami ne uživaju nikakvu zaštitu svog neovisnog i samostalnog položaja, zakonski model po kojem neovisni regulatori odgovaraju Saboru, a ne Vladi, kako potvrđuju prve akcije nove Vlade, čista je formalnost

³ Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14.

⁴ Regulator je po svojoj prirodi i Hrvatska narodna banka (HNB), ali je zbog svog ustavnopravnog položaja u znatnoj mjeri različita od ostalih regulatora koji i dalje opstaju kao regulatori agencijskog tipa (v. Musa, 2014).

koja nikoga ne može prevariti jer Vlada nadzire sve saborske odluke« (Smerdel, 2012: 55).

Praktičan ogled na diskutabilnu temu položaja regulacijskih agencija u državi i preduvjetima za izgradnju odnosa povjerenja građana i privatnog sektora prema agencijama dao je i Jean Tirole, dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiju u 2014. godini. Tirole načelno ističe da tržišni regulatori ne uklanjaju državu, već redefiniiraju njezinu ulogu. Nekadašnja država proizvođač postaje većim dijelom država regulator. Država nije oslabljena, naprotiv, može se služiti neovisnom regulacijom radi unaprjeđenja usluga od javnog interesa jer neovisna regulacijska tijela trebaju biti otpornija od ministarstava na utjecaje različitih interesnih skupina. Naravno, neovisnost nije panaceja.

Kako bi se smanjili rizici zastranjivanja (*drifting*) neovisnih regulatora, uvjet je odabir neovisnih i priznatih stručnjaka na čelna mjesta, nakon kvalitetno provedenog postupka odabira. Jednom izabrano čelništvo regulacijskog tijela treba inzistirati na poštovanju postulata javne rasprave, transparentnosti u radu i obrazloženosti odluka koje donosi, što će pomoći čelništvu regulatora da usvaja gospodarski opravdane odluke. Nadalje, neovisno tijelo ne može biti potpuno neovisno, parlamentarna većina treba imati ovlasti suspendirati čelništvo regulacijskog tijela na osnovi svojih općih političkih opredjeljenja, a pojedinačne odluke trebaju moći biti predmetom pravnog lijeka pred odgovarajućim sudom. Ipak, osjetna nesklonost prema regulacijskim tijelima ne može proći nezapažena. Valja sagledati da je podvrgavanje elektroničkih komunikacija, energetike i drugih mrežnih industrija neovisnoj regulaciji putem državnih agencija zapravo odgovor na ustaljeni interes političara da na umjetan način snižavaju cijene, dovodeći time u pitanje ulaganje u mrežu i infrastrukturu te njezinu održivost u duljem roku; da ograničavaju tržišno natjecanje; da prilikom političkih izbora daju ustupke i povlastice pojedinim interesnim skupinama, ne računajući pri tome da mogu izazvati ozbiljne poremećaje u gospodarstvu i državnim financijama. Utoliko treba biti prihvatljiva evolucija koncepta države prema sma-

njenju njezinih ovlasti i transferu prema tržišnim regulatorima, sve to s naslova stvarne neovisnosti države i uklanjanja sukoba interesa u kojem se može zateći te zapravo stvarnog jačeg položaja države regulatora prema slučaju kada se regulacija provodi putem ministarstava (Tirole, 2015: 9).

Diskutabilnost položaja regulacijskih agencija djelomično proizlazi iz nedostatka njihova demokratskog legitimiteta, s obzirom na opsežne ovlasti kojima raspolažu. Valja spomenuti da samostalno donose bitne podzakonske propise, kvazisudski odlučuju u sporovima između poduzetnika međusobno i između poduzetnika i potrošača, imaju nadzorno-inspekcijske te sankcijske ovlasti, često i presudnu ulogu u pisanju nacрта zakona koje provode. Riječju, u regulacijskim agencijama susreću se legislativne, adjudikacijske te inkvizitorne i sankcijske ovlasti.

3. Uloga regulacijskih agencija u društvu i gospodarstvu

Bit funkcije tržišnih regulatora naročito u odnosu na mrežne industrije, koje su prošle put od državnog monopola do slobodnog tržišta, može se slobodnim riječima opisati kao potraga za ekonomskom efikasnošću. Naime u vrijeme *de jure* ili *de facto* monopola u djelatnostima s naglašenom ekonomijom obujma i/ili opsega monopolisti mogu nametnuti veće cijene potrošačima ili im isporučivati usluge umanjene kvalitete. Uloga tržišnih regulatora je to spriječiti ili dovođenjem novih poduzetnika, tj. tržišnim natjecanjem, ili regulatornom intervencijom na bilateralnoj razini s poduzetnikom monopolistom odnosno poduzetnikom u vladajućem položaju. U potonjem slučaju, regulacija je općenito poticajno usmjerena (*incentive regulation*) na poduzetnika adresata regulacije s ciljem povećanja njegove ekonomske efikasnosti. U bitnome, poticajna regulacija može biti uvjetno rečeno »slaba« ili »jaka«. Slaba je kad su svi troškovi poduzetnika unaprijed pokriveni subvencijom od strane javne vlasti odnosno države neovisno o prihodima koje ostvari (*cost-plus regulation*) ili su indeksirani

na potrošačke cijene polazeći od stvarnih troškova poduzetnika (*cost of service regulation*).

Na drugoj strani, jaka je kad su jaki poticaji reguliranom poduzetniku da racionalizira svoje troškove, primjerice putem različitih opcija reguliranja najviše cijene (*price-cap regulation*). Dobro postavljena regulacija ove vrste može dovesti do zamjetnog porasta profitabilnosti poduzetnika, ali i s posljedicom mogućeg povećanog interesa političara da svojevolumno upravljaju tom novostvorenom vrijednošću ne vodeći nužno računa o dugoročnim interesima poduzetnika. Posljedica jače poticajne regulacija može biti i teže dostizanje zadanih visokih standarda kvalitete te uzrokovati revidiranje kvalitete naniže ako regulator to ne nadzire i ne spriječi pravnim sredstvima kojima raspolaže, primjerice inspekcijom. Također, korelacija poduzetničke rente, tj. profita, i metode regulacije povećava rizik zarobljavanja regulatora od zainteresiranih strana. Neovisno radilo se o osobnom ili političkom prijateljstvu, mogućnošću kasnijeg zapošljavanja u reguliranoj industriji, običnoj korupciji ili drugome, ako nije moguće jamčiti neovisnost regulatora, rizik njegova zarobljavanja usmjeravat će prema uvjetno rečeno slabijoj regulaciji i manjem poticaju za ekonomskom efikasnošću (Tirole, 2015: 3).

Kako ističe Tirole (2015), ekonomska znanost daje središnji položaj proučavanju ekonomske efikasnosti kao načina optimalnog upravljanja ograničenim resursima, stvaranje najveće vrijednosti uz najmanje troškove, a slobodno tržište je prostor u kojem se proces odvija. Tržište nije nepogrešivo, može manifestirati u određenim situacijama neuspjeh (*market failure*), a to znači da zakon ponude i potražnje ne uspijeva zadovoljiti sve društveno-socijalne ciljeve, primjerice usluge javnih službi. Nadalje, učinkovita alokacija resursa ne znači nužno i pravednu alokaciju, jer raspodjela resursa ne odgovara uvijek etičkim predodžbama. Otud prostor za javne politike s ciljem pravednije redistribucije resursa. Nositelji javne politike često imaju drugačiju viziju tržišta i javne intervencije u tržišta, zamjeraju ekonomistima da ne vode računa o etici, inzistiraju na jasnom razdvajanju tržišne i netržišne društvene

sfere, itd. Ipak, pitanja vjerodostojnosti nisu jednostavna, nevoljko se stavljaju financijski resursi u korelaciju sa životnim vrijednostima, pa se, na primjer, kaže da je život – neprocjenjiv. Pri tome zaboravljamo da kad politički usvajamo izdašan ili skroman državni proračun za zdravstvo, izravno utječemo i na veću ili manju stopu smrtnosti građana u nekoj državi. Utoliko su potrebna dubinska istraživanja ishoda ponašanja i morala da bismo razumjeli kako različite institucije, drugi upravljani sustavi i tržišta utječu na naš sustav vrijednosti i ponašanje (Tirole, 2015: 10).

4. Agencije i odnosi s korisnicima i dionicima – primjer odnosa regulatora elektroničkih komunikacija s reguliranim tržištem i korisnicima

Može se ustvrditi da su regulacijska tijela danas nezaobilazan dio tržišne ekonomije i sustava javne uprave okrenutog gospodarstvu, pa ostaje sagledati kojim standardiziranim sredstvima građani, poduzetnici i svi zainteresirani mogu utjecati na regulatorne procese koji se odvijaju pred tim tijelima. Kao sredstvo ocjene položaja građana, tj. potrošača, u regulatornom procesu odlučivanja razvijena je teoretska skala njihova sudjelovanja u osmišljavanju javnih politika. Prva stepenica simbolizira jednosmjernan proces informiranja građana i potrošača o regulatornim inicijativama i rješenjima. Druga stepenica označava razinu dvosmjernog odnosa konzultacija odnosno neobvezujućeg savjetovanja organizacija građana i potrošača davanjem mišljenja s pozicije njihovih potreba. Treća razina je odnos partnerstva nositelja regulatornih funkcija i organizacija građana i udruga potrošača u smislu suodlučivanja u nekim regulatornim aspektima. Četvrta razina simbolizira delegiranje određenih upravljačkih ovlasti na građanske i potrošačke udruge, primjerice u pogledu manjih lokalnih komunalnih infrastrukture i sl. (The World Bank, 2005: 3).

Kako stepenice na ljestvici rastu, tako se pomiče i težište uloge građana i potrošača s pasivne na aktivnu. Teškoća koja se

pripisuje opsežnijem sudjelovanju potrošačkih udruga jest u difuznosti interesa udruga i njihova broja. Transparentnost i javno sudjelovanje čine dvije odlike procesa legislative koje doprinose njegovoj kvaliteti i legitimitetu. Transparentnost znači jednostavan javni pristup svim informacijama kojima raspolaže javna vlast, dok javno sudjelovanje obuhvaća različite mogućnosti građana, poduzetnika, udruga i nevladinih organizacija, znanosti da stručno doprinesu i komentiraju predložene propise. Oboje može doprinijeti demokratskom legitimitetu jačanjem veza između javnih vlasti, državnih agencija i javnosti (Coliganese et al., 2008: 3). Otvorenost legislativnih i regulatornih procedura znači spremnost javnih vlasti na saslušanje širokog kruga zainteresiranih dionika i njihovu argumentaciju te spremnost na preispitivanje polazišnih političkih postavki. To je dio šireg koncepta otvorene vlasti i otvorenih podataka s ciljem bolje informiranosti adresata, građana, poduzetnika, stručnjaka, znanstvenika i njihova angažiranja u javnom analiziranju, zauzimanju stavova i utjecaju na legislativna i regulativna rješenja koja ravnaju društvenim i gospodarskim životom. Uporaba informacijsko-komunikacijskih tehnologija olakšava realizaciju tzv. e-participacije, kojom se smanjuju troškovi i vrijeme interakcije adresata s nositeljima izrade javnih politika i regulacije (Ubaldi, 2013: 3). Pri tome adresati međusobno mogu pratiti uzajamne stavove i očekivati argumentaciju javnih vlasti za predložene propise i regulativna rješenja. Tržišni regulatori kao nova generacija javnopravnih tijela imaju priliku i odgovornost biti predvodnici i razvijati najbolje prakse u tom pogledu (*best practices*). Međunarodni okvirni politički dokument u tom pogledu je Deklaracija partnerstva za otvorenu vlast kojoj je pristupila i Republika Hrvatska.⁵

Mogućnost uključivanja javnosti, osobito reguliranih subjekata i korisnika, u oblikovanje i donošenje propisa regulatora može se smatrati sredstvom suzbijanja jednog od ključnih pro-

⁵ <https://udruga.gov.hr/partnerstvo-za-otvorenu-vlast>.

blema agencija – nedopuštenog utjecaja reguliranih subjekata na regulaciju (*capture*), koja negativno utječe na uspješnost funkcioniranja reguliranog sektora, iskrivljavajući tržišnu utakmicu i oštećujući potrošače (v. Carpenter i Moss, 2014). Problem se odnosi na situaciju kada se regulacijska agencija odnosno njezini ciljevi i aktivnosti poistovjećuju s (dijelom) reguliranog tržišta (određenih pružatelja usluga i njihovih interesa), umjesto s javnim interesom kako je izražen u regulativnom okviru. U tom smislu, *capture* kao poseban oblik korupcije predstavlja najveći problem u djelovanju agencija koji neposredno utječe na povjerenje korisnika i poduzetnika u same regulatore. Upravo transparentnost rada, osobito oblikovanja propisa, kao i otvoren i reguliran proces provedbe savjetovanja s javnošću (javnih rasprava) djeluje kao brana takvim negativnim pojavama. Putem reguliranog procesa okolina regulatora dobiva sve relevantne informacije o radu regulatora, stanju na reguliranom tržištu, namjeravanoj regulaciji te se u otvorenim postupcima u oblikovanje te regulacije može uključiti davanjem svojih primjedbi i mišljenja i na njih dobiti povratni odgovor, smanjuje se (iako ne i iskorijenjuje) mogućnost da se regulacija oblikuje prema interesima pojedinih aktera umjesto prema javnom interesu.

4.1. *Transparentnost i otvorenost regulacijskih agencija u Hrvatskoj*

Regulacijske agencije u Hrvatskoj dužne su raditi transparentno i otvoreno, kako prema općem propisu – Zakonu o pravu na pristup informacijama,⁶ tako i prema posebnim, sektorskim propisima, koji uređuju njihovo djelovanje. Prije svega, prema općem propisu, dužne su proaktivno objavljivati informacije o svom radu, odlučivanju, financijskim pokazateljima te uslugama, odnosno pružati takve informacije u propisanom postupku na zahtjev korisnika te savjetovati se s

⁶ Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15.

javnošću pri donošenju propisa i akata.⁷ Ukratko, javnost – zainteresirane osobe, građani/korisnici, stručnjaci i poduzetnici mogu se informirati o radu regulatora te mogu putem instituta savjetovanja s javnošću sudjelovati u kreiranju ili osporavanju regulativnih rješenja, ali i putem regulativnog spora ostvariti zaštitu prava i potaknuti razvoj regulativne prakse, što je uređeno sektorskim propisima.

Posebni zakoni osobito uređuju iste obveze u pojedinim sektorima i za pojedine regulatore, u odnosu na konkretne dokumente i informacije odnosno obvezu provedbe savjetovanja pri donošenju određenih akata. Primjerice, Zakon o elektroničkim komunikacijama (ZEK)⁸ propisuje obvezu proaktivne objave za pojedine vrste informacija, kao što su registri i očevidnici, koje je HAKOM dužan objavljivati na internetskoj stranici (čl. 14.; npr. popisi operatora, mjerodavna tržišta, adrese i brojevi, izdane opće dozvole za upotrebu radiofrekvencijskog spektra itd.), kao i obvezu provedbe javne rasprave (savjetovanja s javnošću), osobito u postupcima donošenja propisa, usvajanja financijskog plana, donošenja plana adresiranja i numeriranja i sl. (čl. 22.). Dodatno, HAKOM je dužan uspostaviti jedinstveno informacijsko mjesto koje omogućuje neposredan javni uvid i sudjelovanje u svim otvorenim savjetovanjima (čl. 22., st. 6.).⁹ Tako HAKOM i HERA provode postupke savjetovanja putem

⁷ Čl. 10. Zakona o pravu na pristup informacijama propisuje obvezu proaktivne objave (na internetskim stranicama) određenih informacija, čl. 11. propisuje obvezu provedbe savjetovanja s javnošću, a ostale odredbe Zakona reguliraju postupanje po zahtjevu za pristup informacijama. Zakon također propisuje objavu otvorenih podataka odnosno dostupnost informacija za ponovnu uporabu, sukladno preuzetoj Direktivi o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora.

⁸ Zakon o elektroničkim komunikacijama (ZEK), NN 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 74/14.

⁹ Prema Zakonu o pravu na pristup informacijama, tijela državne uprave provode postupke savjetovanja s javnošću putem portala E-savjetovanja, a ostala tijela mogu to činiti fakultativno. Razlika u broju savjetovanja posljedica je opsega regulacijskih ovlasti, koje su u slučaju HANFA-e izrazito široke. HAKOM, s druge strane, postupke savjetovanja provodi putem vlastite internetske stranice, s obzirom na to da je jedinstveno mjesto za savjetovanja dužan uspostaviti i prema ZEK-u (čl. 22., st. 6.). V. <https://www.hakom.hr/default.aspx?id=7057>.

svoje internetske stranice.¹⁰ Slično tome, Zakon o HANFA-i propisuje da su upravo načela transparentnosti, izgradnje povjerenja među sudionicima financijskog tržišta i izvješćivanje potrošača temeljna načela kojima se ona mora voditi u radu te stoga osigurati pristup informacijama i informiranje javnosti.¹¹ Primjerice, u manje od dvije godine, od pokretanja portala e-savjetovanja, HANFA je provela gotovo stotinu postupaka savjetovanja s javnošću prilikom donošenja propisa iz svoje intenzivne regulativne nadležnosti, dok je Agencija za elektroničke medije to učinila dva puta.¹²

U analizi povjerenika za informiranje (2015.) kojom se pratila provedba savjetovanja s javnošću u tijelima državne uprave i agencijama, HAKOM i HANFA istaknuti su kao primjeri dobre prakse – HANFA je u okviru svoje regulacijske djelatnosti provela 92% savjetovanja – od ukupno 118 donesenih propisa savjetovanja su provedena za njih 108, dok je HAKOM proveo 88% savjetovanja, odnosno od ukupno 8 donesenih pravilnika savjetovanje je provedeno za njih 7. Agencija za elektroničke medije provela je savjetovanja za sva tri donesena propisa. S druge strane, stopa provedbe savjetovanja od tijela državne uprave je niska, pa su tako ministarstva provela savjetovanja samo za 38% svojih podzakonskih propisa, a državne upravne organizacije samo za 7%. Navedeni podaci pokazuju da su regulacijske agencije, s obzirom na svoju ulogu, u većoj mjeri sklone otvoriti se prema građanima, korisnicima i poduzetnicima.

a) Sudjelovanje i suradnja u području elektroničkih komunikacija

Primjer sudjelovanja zainteresiranih osoba, poduzetnika i građana u regulaciji jesu postupci koji prethode donošenju regulatornih mjera od znatnijeg utjecaja na mjerodavno tržište

¹⁰ Za savjetovanja HERA v. <https://www.hera.hr/hr/html/savjetovanja.html>.

¹¹ Čl. 14. Zakona o HANFA-i, NN 140/05, 12/12.

¹² Izvor: <https://savjetovanja.gov.hr/>.

u području elektroničkih komunikacija, donošenju podzakonskih propisa i u drugim propisanim slučajevima. Regulacijsko tijelo objavljuje nacrt regulatorne mjeru s obrazloženjem radi provedbe javne rasprave i omogućavanja zainteresiranim osobama davanje mišljenja, primjedaba ili prijedloga u vezi s regulatornim mjerama. Nakon isteka javne rasprave regulacijsko tijelo objavljuje sva zaprimljena mišljenja, primjedbe i prijedloge, prije donošenja konkretnih regulatornih mjera. ZEK propisuje da trajanje javne rasprave ne može biti kraće od 15 dana niti dulje od 60 dana.¹³

Kada je riječ o zastupanju stavova na nadnacionalnoj europskoj razini, s obzirom na brojnost zainteresiranih strana, one se okupljaju u udruženja koja zastupaju srodne stavove pri legislativnim postupcima i formuliranju politika EU-a. U području elektroničkih komunikacija prepoznata su dva velika EU udruženja: *European Telecommunications Network Operators* (ETNO) i *European Competitive Telecommunications Association* (ECTA). Globalno je poznato i udruženje davatelja pokretnih komunikacijskih usluga *Group Speciale Mobile Association* (GSMA). ETNO je osnovan 1992. i okuplja oko 50 članova i promatrača uglavnom europskih povijesnih operatora elektroničkih komunikacija i članova prateće industrije informacijskih tehnologija. ECTA je osnovan 1998. i okuplja više od 100 novih operatora elektroničkih komunikacija, konkurenata povijesnim operatorima, te se zalaže ponajprije za ravnopravnu konkurenciju na tržištu. Domicilno, pri Hrvatskoj gospodarskoj komori djeluju različita udruženja, među kojima i strukovno udruženje za telekomunikacije, strukovno udruženje za davatelje poštanskih usluga te različite prometne usluge. Pored udruženog djelovanja, poduzetnici mogu pojedinačno zastupati stavove i interese, a javna i regulacijska tijela trebaju voditi računa da ti odnosi ne zapadnu u sferu nedopuštenog utjecaja odnosno zarobljavanja (*capture*) u smislu često citirane izjave ekonomista, također nobelovca, Georgea Stiglera, koji je svojedobno ustvrdio da regulacija, u pravi-

¹³ Čl. 22., st. 4. ZEK-a.

lu, ide na ruku reguliranoj industriji (Carrigan i Coliganese, 2016: 2).

Vezano za transparentno uključivanje javnosti u donošenje politika i propisa, zanimljivo je iskustvo Europskog tijela koje okuplja regulatore elektroničkih komunikacija (BEREC)¹⁴ prilikom izrade i usvajanja Smjernica nacionalnim regulacijskim tijelima u vezi s primjenom mrežne neutralnosti. BEREC je Smjernice donio sukladno mu dodijeljenim ovlastima u Uredbi EU 2015/2120¹⁵ te je u svibnju 2016. pokrenuo javnu raspravu u trajanju od šest tjedana o nacrtu Smjernica. U tom vremenu BEREC je zaprimio impozantnih 481.547 komentara od civilnog društva, javnih institucija, neovisnih stručnjaka, davatelja usluga pristupa internetu, davatelja usluga sadržaja i softverskih aplikacija te ostalih dionika industrije informacijskih tehnologija diljem EU-a. Slijedom zaprimljenih komentara i njihove obrade, BEREC je doradio oko 25% odredbi prvotnog nacrta dokumenta. BEREC je u smjernicama nastojao usuglasiti razmjerno oprečne zahtjeve i komentare sudionika rasprave, jedni su primjerice zagovarali detaljnu regulaciju, drugi općenitu. BEREC je u konačnom tekstu pojasnio određene odredbe, naveo dodatne primjere i dodatno uskladio Smjernice s navedenom Uredbom EU-a i pratećim obrazloženjem.¹⁶ Po bliže, rasprava o mrežnoj neutralnosti odnosila se na uređenje odnosa između davatelja usluga pristupa internetu i korisnika tih usluga u pogledu kvalitete pristupa sadržajima na internetu.

¹⁴ *Body of European Regulators of Electronic Communications (BEREC)*, upravljanje provode čelnici 28 nacionalnih regulacijskih tijela (*National regulatory authorities, NRA*). BEREC surađuje s europskim institucijama, Komisijom, Parlamentom i Vijećem o temama vezanim za Europski regulatorni okvir elektroničkih komunikacija. Misija BEREC-a jest osigurati tržišno natjecanje i koherentnost regulacije elektroničkih komunikacija na zajedničkom tržištu EU-a, na korist europskih potrošača.

¹⁵ Regulation EU 2015/2120 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 laying down measures concerning open Internet access and amending Directive 2002/22/EC on universal service and users rights relating to electronic communications networks and services and Regulation 531/2012 on roaming on public mobile communications networks within the Union.

¹⁶ BEREC publishes guidelines on net neutrality, press release, 30 August 2016.

Tzv. *best effort* kvaliteta znači jednako upravljanje podacima koji se prenose internetom, neovisno o tome odakle su podaci otpremljeni i kome su namijenjeni te koje se softverske aplikacije pri tome koriste (*application-agnosticism*).

Pored toga što mogu utjecati na regulaciju, poduzetnici mogu pokrenuti i regulativne sporove sukladno ovlastima koje su propisane sektorskim zakonima za elektroničke komunikacije, poštanske i željezničke usluge.¹⁷ Regulacijsko tijelo, u ovom slučaju HAKOM, donosi promptno rješenje u regulacijskom sporu između poduzetnika, najkasnije u vremenu od jedan i pol do četiri mjeseca, zavisno od toga kako je zakon propisao za pojedini od ta tri sektora mrežnih djelatnosti.

A što je s korisnicima? Građani koji nastupaju u ulozi potrošača/korisnika imaju pravo na prigovor davatelju usluga i potom pravo pokrenuti korisnički spor pred regulacijskim tijelima koja imaju zakonom propisanu ulogu zaštite potrošača u reguliranom sektoru. Primjerice, korisnik nezadovoljan pruženom elektroničkom komunikacijskom uslugom, poštanskom uslugom ili željezničkom uslugom prijevoza putnika može pokrenuti postupke izravno pred poduzetnicima davateljima tih usluga, a ako je nezadovoljan ishodom, može voditi korisnički spor pred regulatorom HAKOM-om. Povjerenstvo za zaštitu prava korisnika usluga savjetodavno je tijelo pri HAKOM-u za rješavanje sporova između krajnjih korisnika usluga elektroničkih komunikacija, pošte i željezničkog prijevoza s jedne strane i davatelja tih usluga s druge strane. Povjerenstvo se sastoji od pet predstavnika HAKOM-a i dva predstavnika udruga za zaštitu potrošača. Povjerenstvo je žalbeno tijelo koje postupa nakon što se iscrpi pravni put pri davateljima usluga koji su također obvezni ustrojiti vlastita povjerenstva za reklamacije potrošača.¹⁸ Značajka korisničkih sporova jest žurnost rješavanja predmeta, pa je tako krajnji rok od četiri mjeseca za do-

¹⁷ Čl. 20. ZEK, čl. 53. Zakona o poštanskim uslugama (dalje: ZPU, NN 144/12, 78/15), čl. 21. Zakona o regulaciji tržišta željezničkih usluga (dalje: ZRTZU, NN 71/14).

¹⁸ Čl. 25. Zakona o zaštiti potrošača (NN 41/14) i Pravilnik o radu Povjerenstva za zaštitu prava korisnika usluga (NN 52/15).

nošenje tih rješenja u području elektroničkih komunikacija i pošte odnosno dva mjeseca za područje prijevoza putnika u željeznici.¹⁹ Pravni lijek nezadovoljnoj stranci u konačnici je osiguran u upravnopravnoj sudskoj zaštiti. Učinkovita zaštita prava potrošača u pravnom postupku utječe na povjerenje u trgovinske odnose i povjerenje u tijela javne vlasti koja su kadra provesti zakone i standarde kojima se štiti tradicionalno slabija ugovorna strana – građanin, tj. potrošač. Kod tehnološki naprednih usluga kao što je internet, kako bi korisnik znao dobiva li od dobavljača usluge kvalitetu koju je ugovorio i platio, korisno mu je imati na raspolaganju instrumente provjere i dokazivanja poput certificirane aplikacije Hakometar kojom se mjeri stvarna brzina protoka internetskih podataka, a rezultati mjerenja mogu služiti kao dokaz u postupku prigovora korisnika na pružene usluge operatora elektroničkih komunikacija.²⁰

Pored takvih instrumenata samostalne *ex post* kontrole korisnika, javna vlast provodi nadzor po službenoj dužnosti putem tržišne inspekcije ili sektorske inspekcije sukladno posebnim propisima za javne usluge kao što su elektroničke komunikacije, poštanske usluge ili prijevoz putnika u javnom prometu.²¹ Politički interes i pažnja koju pravna stečevina Europske unije posvećuje potrošačima vidi se, primjerice, u području elektroničkih komunikacija gdje aktualna Direktiva o univerzalnim uslugama propisuje pravo regulacijskim tijelima zemalja članica doktrinarno rijetku mogućnost, a to je regulirati maloprodajne cijene usluga elektroničkih komunikacija u slučaju nedostatka tržišnog natjecanja u svrhu sprječavanja mogućih zlouporaba operatora sa značajnom tržišnom snagom.²² Nacrt

¹⁹ Čl. 51. ZEK, čl. 55. ZPU, čl. 31. ZRTZU.

²⁰ Čl. 37. Pravilnika o načinu i uvjetima obavljanja djelatnosti elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (NN 154/11, 149/13, 82/14, 24/15, 42/16).

²¹ Čl. 134. Zakona o zaštiti potrošača (NN 41/14), čl. 112. ZEK, čl. 60 ZPU, čl. 33. ZRTZU.

²² Članak 17. Directive 2002/22/EC as amended by Directive 2009/136/EC of the European Parliament and of the Council on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services.

novog EU regulatornog okvira u području elektroničkih komunikacija ipak predviđa napuštanje te regulacijske mjere uz očuvanje ostalih regulatornih mjera.²³ Prava potrošača redovito jamče ugovor, transparentno objavljeni uvjeti korištenja uslugama, propisana minimalnu kvalitetu i dostupnost usluga te druga pravila koja olakšavaju realizaciju prava na izbor potrošača, primjerice pravo na prenosivost broja u pokretnim i nepokretnim komunikacijama ili ograničenje maksimalnog trajanja pretplatničkog ugovora. Sve navedeno može se podvesti pod *ex ante* regulaciju podizanjem razvidnosti odnosa između davatelja i korisnika usluga sa svrhom prevencije prekomjernog broja korisničkih sporova. Usporedno s razvijanjem novih komercijalnih praksi i modela poslovanja poduzetnika poželjno je da se razvija i odgovarajući prudencijalni regulatorni okvir kojim se anticipira zaštita potrošača.

5. Rasprava i zaključak

Pravna država jamči pravni poredak regulatornim upravljačkim procesima koji podižu razinu transparentnosti rada pravnog sustava, društvene uključenosti i nadzora nad nositeljima javne vlasti. Jedan je od načina provedbe u tom pogledu i transparentnost u radu kao i neposredna participacija svih zainteresiranih, građana, korisnika, poduzetnika, stručnjaka, udruženja, sindikata i drugih iznošenjem stavova i pravom na odgovor od tijela nositelja ovlasti regulacije. Uz tradicionalnu ustavnu podjelu državne vlasti na zakonodavnu, sudsku i izvršnu, pojava tržišnih regulatora u novije vrijeme utječe na taj okvir tako da se regulacijskim tijelima delegiraju određene ovlasti od triju grana državne vlasti, tj. one im se zakonom ili sudskom praksom stavljaju u djelokrug kako bi se regulirani uvjeti poslovanja, zaštita prava i trgovinski promet unaprijedili i ubrzali s ciljem konkurentnosti. Delegiranje javnih ovlasti

²³ Proposal for a Directive of the European parliament and of the Council establishing the European Electronic Communication Code (Recast) COM(2016) 950 final.

na regulacijska tijela pretpostavlja kao protutežu odgovarajući nadzor države nad tim neovisnim tijelima (*checks*) i poželjnu harmonizaciju statusnopravnih rješenja koja nisu ujednačena, već se uglavnom oslanjaju na *ad hoc* politička rješenja.

S obzirom na ulogu regulatora u reguliranim sektorima, kao i moguće negativne utjecaje kojima mogu biti izloženi, transparentnost u radu i otvorenost procesa ključni su instrumenti kako za ostvarivanje regulatornih ciljeva (donošenje regulacije u javnom interesu), tako i za stvaranje povjerenja građana, korisnika, poduzetnika, struke, a onda i potencijalnih investitora i međunarodnih aktera. Iako su agencije u cjelini, a onda i regulatori, često na meti optužbi za netransparentnost i nedostatak odgovornosti, neke njihove prakse utemeljene na pravnom okviru upućuju upravo na suprotno – u usporedbi s ostalim tijelima regulatori su često transparentniji i otvoreniji prema javnosti. Razlog je tome, osim jasnih obveza propisanih sektorskim propisima kojima se zahtijeva transparentnost i uključivanje javnosti, nužna orijentacija na vanjsku okolinu (Carpenter i Moss, 2014) za regulaciju kompleksnih sektora koji su u procesu stalne promjene. Upravo sudjelovanje javnosti, osobito pojedinih segmenata te javnosti, kao što su korisnici, pružatelji usluga, struka i sl., doprinosi kvaliteti propisa pružajući informaciju i dajući mišljenje o postojećoj i poželjnoj regulaciji pojedinih pitanja, što je uostalom i svrha participacije. Za razliku od političara, regulatori imaju zadatak provesti interes koji je zadan pravnim okvirom – javni interes pružiti kvalitetnu, pristupačnu i univerzalnu uslugu. Možda upravo u zadanosti tog interesa, visokostručnim zadacima te izuzeću od svakodnevnih političkih interesa leži uzrok izostanka interesa medija i javnosti za rad regulatora. Takva praksa nije svojstvena samo Hrvatskoj, nego je raširena i u mnogo razvijenijim zemljama s demokratskom tradicijom (v. Musa, 2014a). Posljedično, slab interes za relativno »dosadno«, ali i s obzirom na prosječnog građanina (usprkos njegovoj neposrednoj ovisnosti i krajnjoj usluzi, kao što je telefonija ili električna energija) izrazito stručno područje regulacije, regulatore unaprijed sklanja od oka javnosti i apriori dovodi do percepcije

nevidljivosti, dakle netransparentnosti. To opet, s druge strane, omogućava da se izvan snopa svjetlosti zaista i događaju nepoželjne i nekontrolirane prakse. Stoga su transparentnost i otvorenost nužni, ali ne i jedini instrumenti osiguravanja neovisnosti i odgovornosti regulacijskih agencija, a time i jačanja povjerenja građana i poduzetnika u njihov rad i samu regulaciju. Povjerenje u (regulacijske) agencije nužno je, dakle, osim kontinuiranim radom na transparentnosti i otvorenosti, graditi i drugim institucionalnim mehanizmima jačanja odgovornosti i neovisnosti, koji su pak ukotvljeni u političko-upravnom sustavu.

Literatura

- Carpenter, D., Moss, D. A. (2014) Introduction. U: Carpenter, D., Moss, D. A. (ur.) *Preventing regulatory capture : special interest influence and how to limit it*. New York: Cambridge University Press
- Carrigan, C., Coliganese, C. (2016) *Capturing Regulatory Reality: Stigler's Theory of Economic Regulation*. University of Pennsylvania Law School, Faculty Scholarship Paper no. 1650 [http://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/1650]
- Colianese C., Kilmartin, H., Mendelson, E. (2008) *Transparency and Public Participation in the Rulemaking Process*. University of Pennsylvania, Law School Report [www.jks.harvard.edu/hepg/Papers]
- Fukuyama, F. (1995) *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. The Free Press
- Koprić I., Musa A., Lalić Novak G. (2012) *Europski upravni prostor*. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Koprić I., Musa A., Đulabić V., ur. (2013) *Agencije u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Musa, A. (2014) *Agencijski model javne uprave*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- Musa, A. (2014a) Reforming the EU agency governance: more control, greater accountability. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 14(2): 317–353.

- Musa, A. (2013) Dobro upravljanje u hrvatskim nezavisnim regulacijskim agencijama: prema pravnom okviru? U: Koprić I., Musa A., Đulabić V. (ur.) *Agencije u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Popović, N. (2013) Odlučivanje u agencijama – kako poboljšati kvalitetu, pravnu zaštitu i učinkovitost? U: Koprić I., Musa A., Đulabić V. (ur.) *Agencije u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Povjerenik za informiranje (2015) Otvorenost tijela državne uprave, agencija i drugih tijela i pravnih osoba: provedba savjetovanja s javnošću o podzakonskim propisima. Analitičko izvješće o praćenju provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama br. 1/2015. [<http://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/>]
- Smerdel, B. (2012) Nezavisni regulatori i vladavina prava – hrvatska praksa u svjetlu američkog iskustva. *Zbornik Susreta pravnika Opatija 2012*.
- The World Bank (2005) *Consumer Participation in Infrastructure Regulation*. World Bank working paper, no. 66. Washington D.C.: The World Bank
- Tirole, J. (2015) *Comment reguler la gestion des infrastructures de reseaux?* Ministere de l'ecologie, du Developpement durable et de l'Energie, Conseil economique pour le developpement durable, no. 30, 2015. [<http://developpement-durable.gouv.fr>]
- Ubaldi, B. (2013) *Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives*. Working paper, No. 22, OECD
- Van de Walle, S., Van Roosbroek, S., Bouckaert, G. (2008) Trust in the public sector: is there any evidence for a long-term decline? *International Review of Administrative Sciences* 74(1): 47–64.
- Vučković, J. (2016) Ustavne granice delegacije normativnih ovlasti neovisnim upravnim tijelima. *Zagrebačka pravna revija* 5(2): 107–131.

Propisi

Republika Hrvatska

Ustav Republike Hrvatske NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14

Zakon o elektroničkim komunikacijama, NN 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 74/14

Zakon o poštanskim uslugama, NN 144/12, 78/15

Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15
Zakon o regulaciji tržišta željezničkih usluga, NN 71/14
Zakon o zaštiti potrošača, NN 41/14
Pravilnik o radu Povjerenstva za zaštitu prava korisnika usluga, NN 52/15
Pravilnik o načinu i uvjetima obavljanja djelatnosti elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, NN 154/11, 149/13, 82/14, 24/15, 42/16
Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, NN 140/09

Propisi i dokumenti EU-a

Regulation EU 2015/2120 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 laying down measures concerning open Internet access and amending Directive 2002/22/EC on universal service and users rights relating to electronic communications networks and services and Regulation 531/2012 on roaming on public mobile communications networks within the Union
Directive 2002/22/EC as amended by Directive 2009/136/EC of the European Parliament and of the Council on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services
Proposal for a Directive of the European parliament and of the Council establishing the European Elektronic Communication Code (Recast) COM(2016) 950 final



Anka Kekez*, Daniela Širinić**

NEPOSREDNA IMPLEMENTACIJA JAVNIH POLITIKA U ZAJEDNICI: MODELI U PRAKSI HRVATSKE SOCIJALNE POLITIKE

Izvorni znanstveni rad
UDK 364.07:35.071.51(497.5)

Rast složenosti kolektivnih problema i snage društvenog pritiska za jeftinijim i boljim javnim uslugama potaknuli su zadnjih desetljeća u demokratskim društvima niz reformi načina pružanja javnih usluga. Neke su poticale efikasnost i kvalitetu, druge djelotvornost i legitimnost, a dio se usmjerio na očuvanje i osuvremenjivanje tradicionalnih vrijednosti javne uprave. Kako su reformski modeli bili inspirirani različitim normativnim i teorijskim polazištima, potaknuli su razvoj različitih oblika implementacije javnih politika i pružanja javnih usluga. U praksi, ti su se oblici međusobno nadograđivali i nadopunjavali. Da bi se opisao utjecaj različitih reformskih inicijativa na implementaciju javnih politika, u radu se analiziraju reforma i aktualni oblici pružanja dviju socijalnih usluga u Hrvatskoj: smještaja za starije osobe i osobe s invaliditetom. Kvalitativnom i kvantitativnom analizom podataka iz službenih izvješća i operativnih dokumenata, kao i intervjua s akterima socijalne politike, u radu se potvrđuje povezanost modela reforme javne uprave i oblika implementacije javnih politika, kao i mogućnost supostojanja različitih implementacijskih oblika u određenoj javnoj politici. Također, usporedbom dviju analiziranih usluga rad pokazuje kako reformski putovi inicijalno sličnih usluga mogu dovesti do različitih ishoda.

Ključne riječi: implementacija javnih politika, pružanje javnih usluga, upravna reforma, usporedna analiza slučajeva, socijalne usluge

* Anka Kekez, dipl. pol., asistent-predavač, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: akekez@fpzg.hr

** Dr. sc. Daniela Širinić, dipl. pol., asistent-predavač, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: dsirinic@fpzg.hr

1. Uvod¹

Složenost kolektivnih problema i razvoj novih društvenih potreba u suvremenim su demokracijama rezultirali usmjerenjem političke i znanstvene pažnje na reforme javnog sektora. Iako je potraga za načinima modernizacije procesa i struktura javnog upravljanja rezultirala često maglovitim i nekoherentnim reformskim putanjama, iznjedrila je tri cjelovite reformske strategije koje su se odrazile na istraživanja i praksu implementacije javnih politika i pružanja javnih usluga. Radi identifikacije višestrukih, a opet mjerljivih, ishoda reformskih procesa ovaj rad razmatra povezanost oblika implementacije koji su nastali kao plod modela reforme javne uprave i propituje mogućnost supostojanja elemenata različitih reformskih modela u praksi pružanja javnih usluga.

U prvom dijelu rada prikazuju se reformski modeli koji su posljednjih nekoliko desetljeća u demokratskim društvima obilježili studije i praksu javnog upravljanja, a u drugom se dijelu ti modeli dovode u vezu s implementacijom javnih politika i pružanjem javnih usluga. Pregled reformskih modela i njihova utjecaja na implementaciju javnih politika koristi se u trećem dijelu rada kao teorijski okvir za studiju procesa i utjecaja reformskih inicijativa na implementaciju specifične javne politike: hrvatske socijalne politike, i to kroz usporednu analizu pružanja usluga smještaja za starije osobe i osobe s invaliditetom. Opis i usporedba reforme i nastalih oblika pružanja analiziranih usluga smještaja temelji se na kombinaciji istraživačkih metoda, pri čemu se kvalitativno kodiranje građe prikupljene pregledom operativnih dokumenta i intervjuiranjem aktera socijalne politike nadograđuje analizom službenih podataka o provedbi odabranih usluga. U zaključku rada daje se sinteza nalaza i razmatraju mogućnosti njihove znanstvene i praktične primjene i nadogradnje.

¹ U radu se koriste rezultati analize prakse implementacije javnih politika i pružanja javnih usluga u Hrvatskoj koja je provedena u okviru EU projekta Umrežimo se – protiv korupcije! koji se od početka 2015. do kraja 2016. godine provodi u partnerstvu UDD – Udruge za demokratsko društvo, Pravnog fakulteta Split, Udruge Dobra i Centra za održivi razvoj.

2. Reforme javne uprave i javne politike

Studije i praksu javne uprave i javnih politika posljednjih su desetljeća u demokratskim društvima obilježila dva reformska vala koji su javni sektor težili udaljiti od tradicionalnog hijerarhijskog modela birokratske vlasti. Prvi reformski val osamdesetih je godina prošlog stoljeća inspirirao model *novog javnog menadžmenta* (dalje: NJM), koji je promovirao povećanje efikasnosti i učinkovitosti izvršne vlasti i tijela javne uprave (Pierre, 2012; Peters, 2011). U promjenama koje je u javni sektor donio NJM naglasak je bio na izvedbi (*performance*) i usluživanju klijenata. U okviru te doktrine unaprjeđenje upravljanja pružanjem javnih usluga temeljilo se na mjerenju postignutih rezultata (*outputs*), što je rezultiralo odmakom od tradicionalnog upravljanja putem planiranja i jasne raspodjele zadataka (*inputs*) (Pierre 2012; Koprić et al., 2014).

Potičući kompetitivnost u procesu stvaranja javnih politika, NJM je odvojio oblikovanje politika od njihove implementacije, a samu implementaciju udaljio od tijela državne uprave i povjerio privatnom i civilnom sektoru promovirajući specijalizaciju, decentralizaciju, kao i privatizaciju i ugovaranje pružanja javnih usluga (Hood, 1991; Osborne i Gaebler, 1992; Lane, 2000; Kettl, 2000; Perko Šeparović, 2006). Za konkretan sadržaj javnih politika to je značilo proširenje ponude instrumenta javnih politika. Proširenje se posebice odnosilo na instrumente koji se zasnivaju na organizacijskim kapacitetima vlasti poput podugovaranja ili javno-privatnog partnerstva. Dok se u tradicionalnom upravljanju pružanje javnih usluga odvijalo primarno kroz djelovanje tijela javnih vlasti i javnih poduzeća, novi javni menadžment promovirao je organizacijske oblike temeljene na tržištu i posljedično delegiranje javnih ovlasti na tržišne subjekte (Dunleavy i Hood, 1994; Ferlie et al., 1996). Uvodeći prakse podugovaranja provedbe javnih politika, taj je reformski smjer lanac vertikalne odgovornosti pretvorio u, više ne tako čvrsto, uže, jer je zajedno s podugovaranjem implementacije podugovorena i odgovornost za ishode.

U praktičnoj primjeni ta je praksa, uz pozitivne rezultate, dovela do pogoršanja problema koherentnosti i koordinacije javnih politika (Pierre, 2012; Koprić et al., 2014). Stoga su tijekom devedesetih u mnogim zapadnim zemljama vlasti postale svjesne da jednostavno prepuštanje stvari »tržištu« nije dovoljno, već da je za zadovoljavajuće funkcioniranje sustava potrebna regulacija i nadzor nad prepuštenim uslugama, što postaje zadaća javnog sektora. Time dolazi do evolucije novog javnog menadžmenta i postavljaju se temelji nove *paradigme uokvirenog tržišta* (Hill i Hupe, 2014; Peko Šeparović, 2006).

U evoluiranom novom javnom menadžmentu izvršna vlast i izabrani dužnosnici i dalje djeluju u novoj, poduzetničkoj, ulozi kojom zadržavaju autoritet nad određivanjem prioriteta javnih politika, ali i omogućavaju fleksibilnu provedbu tih prioriteta (Klijn, 2012). Logika poticanja efikasnosti i efektivnosti uz brigu o koordinaciji ostvaruje se, stoga, osnaživanjem javnih menadžera kako bi mogli definirati pokazatelje izvedbe i pomoću njih upravljati usmjeravanjem implementacije velikog dijela usluga prema nedržavnim akterima i relativno autonomnim agencijama unutar javnog sektora (Peters, 2011). Na taj način evoluirani NJM umanjio je kontrolu političkih vođa nad provedbom, no ipak nije odustao od tradicionalnog oslanjanja na menadžment odozgo prema dolje (Hill i Hupe, 2014).

Značajniji odmak od modela upravljanja odozgo prema dolje ipak se dogodio, a u praksu i teoriju javne uprave uveo ga je reformski trend koji ističe važnost mreža i sudjelovanja građana. Tako tijekom devedesetih pažnju praktičara i istraživača javne uprave dobiva nizozemski *polder model*, karakteriziran institucionalizacijom konsenzualnog donošenja odluka kao i praksom korištenja konzultacija, funkcionalne i teritorijalne decentralizacije te sudjelovanja građana. Istovremeno u mnogim zapadnim zemljama (VB, SAD, Njemačka, Francuska i Belgija) na vlast dolaze progresivni političari koji sve više otvaraju prostor za niz participativnih reformi, dizajniranih kako bi se građanima i službenicima nižih razina omogućio veći utjecaj na javne politike i implementaciju (Hill i Hupe,

2014). Racionalni temelj zaokreta prema upravljanju odozdo prema gore leži u razumijevanju da se donose bolje odluke kada su u proces odlučivanja uključeni dionici na koje se te politike odnose.

Taj smjer reformi, poznat kao *novo javno upravljanje* (u daljnjem tekstu NJU), *participativno upravljanje*, *interaktivno upravljanje* ili samo kao *upravljanje*,² svoje opravdanje pronašao je primarno u demokratskim načelima sudjelovanja i deliberacije (za razliku od efektivnosti i efikasnosti koje se povezuju s novim javnim menadžmentom), naglašavajući sudjelovanje građana u upravljanju i stvaranju javnih politika (Peters, 2011). NJU se razvio iz mrežnog modela koji je u pitanju glavnog upravljačkog principa predložio zamjenu hijerarhije i tržišta mrežom koja okuplja aktere iz vlasti, civilnog društva i privatnog sektora. Taj prijedlog pratila je vizija bolje informirane, fleksibilne i uključujuće vlasti koja je sposobna nositi se s kompleksnom realnošću (Pollitt i Bouckaert, 2011).

Tijekom razvoja NJU je proširio viziju mrežnog modela ciljevima poboljšane efektivnosti i demokratske kvalitete javnih usluga, a upravljačko oslanjanje na mreže dopunio je promocijom implementacijskih partnerstava i uključivanja građana u oblikovanje i provedbu politika (Klijn, 2012; Peters, 2011). Uspješnost upravljanja u ovom modelu temelji se na povjerenju i reciprocitetu, a zajedničke vrijednosti i norme djeluju kao ljepilo koje aktere zadržava u suradničkim oblicima koordinacije (Rhodes, 2012). Za razliku od NJM-a, koji kompetitivnim ugovorima fleksibilnost vlasti potiče bez napuštanja pristupa odozgo prema dolje, NJU poziva na uspostavljanje ravnopravnih partnerskih odnosa između vladinih i drugih društvenih organizacija. To podrazumijeva interaktivan karakter oblikovanja i provedbe javnih politika.

Promoviranje partnerstava i građanskog angažmana kao okosnice procesa stvaranja javnih politika potaknuo je razvoj

² Ako se termin *upravljanje* koristi u smislu strategije korištene za »vladanje i manipuliranje dizajnom institucija i mehanizama kako bi se oblikovali izbori i sklonosti« (Levi-Faur, 2012:8).

i korištenje niza inovativnih javnopolitičkih instrumenata. U procesu oblikovanja tako se sve više koriste procesni instrumenti,³ poput savjetodavnih odbora, savjetovanja s dionicima, višesektorskih radnih skupina, deliberativnih metoda, referendumata i građanskih inicijativa, pomoću kojih se u sadržaj javnih politika ubrizgavanju vrijednosti i prioriteta građana. U procesu implementacije građani sudjeluju u aktivnostima praćenja i evaluacije, bilo kao pružatelji povratne informacije ili čak kao nositelji – kroz udruge građana – evaluacijskih aktivnosti kojima pospješuju uspostavu odgovornosti za ishode javnih politika.

S obzirom na sadržajne instrumente javnih politika novo javno upravljanje usmjerava se, baš kao i NJM, na organizacijski skup instrumenata. Za razliku od NJM-a, koji reformu organizacijskih aranžmana za pružanje javnih usluga temelji na ideji kompetitivnosti, novo javno upravljanje sadržajne instrumente obogaćuje uključivanjem građana i/ili njihovih udruženja u dizajn ili proizvodnju usluga koje primaju. Postavljanjem korisnika u poziciju iskustvenih stručnjaka i sunositelja proizvodnje javnih usluga, NJU uvećava šanse učinkovitog rješavanja stvarnih potreba pojedinaca (Poocharoen i Ting, 2013). Uz aktiviranje pojedinačnih građana, NJM potiče i partnersko djelovanje različitih razina vlasti, javnih i privatnih aktera – od državnih i lokalnih tijela državne uprave, profesionalaca u javnim službama i organizacija civilnog društva – u provedbi politika i pružanju javnih usluga.

Iako se u znanstvenim raspravama NJM i NJU često predstavljaju kao dva opća reformska modela, komparativna istraživanja reformskih procesa pokazuju da, primjerice, modernizacijski put država kontinentalne Europe ipak nije uključio udaljšavanje javnog sektora od birokratske prirode upravljanja (Pollitt i Bouckaert, 2011). Dok jedni te zemlje proglašavaju čuvarima *statusa quo* ili čak kolebljivcima koji se nerado

³ Instrumenti se dijele na sadržajne i procesne, pri čemu prvi direktno utječu na postizanje ciljeva politike (primjerice informativna kampanja), a potonji na sam proces stvaranja javnih politika (poput radne skupine za praćenje provedbe određene politike).

odriču blagodati »dobre stare« hijerarhije, Pollitt i Bouckaert (2011) njihov smjer razvoja uprave vide kao svojstven reformski model i nazivaju ga *neoweberijanskom državom* (dalje: NWD).

Sam naziv upućuje na pomirljivu prirodu ovog modela koji nastoji ponuditi smanjenje tenzije između zahtjeva za modernizacijom i posvećenošću očuvanju vrijednih obilježja Weberova modela birokracije. Najvažnija među tim obilježjima, uključujući principe odgovornosti i jednakog tretmana, vladavinu prava, predvidljivost i kontinuitet, inherentna su tradicionalnoj ulozi javnog sektora (Pierre, 2012). Za reformiste neoweberijanske države glavna je zadaća, stoga, pronaći način koji uspješno spaja te tradicionalne vrijednosti javne uprave s novim vrijednostima poput efektivnosti, efikasnosti, fleksibilnosti, responsivnosti i prilagodljivosti. S jedne strane takva zadaća podrazumijeva očuvanje moderniziranih statusa upravnog prava i javne službe te održanje primata države u procesu stvaranja javnih politika. S druge strane, NWD također uključuje promjenu upravljačke usmjerenosti sa slijedećnja pravila prema ispunjavanju potreba i želja građana što se postiže istovremenim oslanjanjem na zadatke (*inputs*) i rezultate (*outputs*). Modernizacija uloge reprezentativne demokracije kao legitimacijskog elementa državnog aparata u ovom reformskom modelu odvija se kroz njezinu reafirmaciju, ali i nadogradnju različitim mehanizmima konzultiranja i predstavljanja građana. Spajanjem tradicionalnih (weberijanskih) i novih elemenata NWD teži stvaranju prosvijećene i profesionalne hijerarhije (Pollitt i Bouckaert, 2011).

Iako promoviraju različite smjerove razvoja javnog sektora, zajedničko u sva tri reformska modela jest usmjerenost na akciju koja se može označiti kao temeljna karakteristika transformacije iz vladanja u upravljanje i ulazak u suvremenu, kako je Hupe i Hill (2014) nazivaju, *paradigmu upravljanja*. Suvremeno doba upravljanja, ako se termin koristi u smislu suvremene faze u razvoju vladavine u demokratskim društvima (Hill i Hupe, 2014), od prijašnjih razdoblja razlikuje se usmjerenošću na kontekst, što rezultira širokim rasponom

praksi s postojanjem više modela unutar pojedinih zemalja ili resora (Pollitt i Bouckaert, 2011).

3. Reformski trendovi u implementaciji javnih politika

Pluralitet načina upravljanja koji proizlazi iz različitih strategija reformi osobito se vidi u implementaciji javnih politika. Implementacija se ovdje koncipira kao operativni dio upravljanja, odnosno praktični menadžment samog procesa ostvarivanja ciljeva javnih politika koji uključuje aktivnosti na razini sustava, organizacije i pojedinca (Hill i Hupe, 2014). U takvoj konceptualizaciji, na razini sustava implementacija se odnosi na upravljanje *policy* procesom kroz razvoj upravljačkih instrumenata i stvaranje okvira za djelovanje svih formalnih i neformalnih aktera uključenih u provedbu politike. Srednja, organizacijska razina, odnosi se na upravljanje međuorganizacijskim odnosima, što uključuje smjernice u vertikalnom smislu, kao i koordinaciju horizontalnih odnosa između organizacija koje nisu u hijerarhijskom odnosu. Aktivnosti na razini pojedinca odnose se na unutrašnje i vanjsko upravljanje međuljudskim kontaktima, pri čemu se prethodno odnosi na upravljanje djelovanjem neposrednih provoditelja politike, a potomje na interakciju provoditelja i korisnika politike.

Reformom upravljanja mijenjaju se i operativne upravljačke aktivnosti, odnosno nužno dolazi i do reforme implementacije. Kako bi to pokazali, Hill i Hupe razvili su tri oblika operativnog upravljanja (v. tablicu 1), koji korespondiraju s reformskim strategijama. Strategiju neoweberijanske države spojili su s izvršnim oblikom (*enforcement mode*) operativnog upravljanja, u kojemu država zadržava monopol nad javnim uslugama, a operativne se aktivnosti provode u hijerarhijskom okružju, sa strogim pravilima i eksplicitnim mandatima za provoditelje. U tom implementacijskom modelu država djeluje u ulozi izvršnog direktora, a njezina središnja tijela svojim područnim i lokalnim ispostavama osiguravaju jasne zadatke i sredstva za implementaciju javnih politika. Birokratski stil upravljanja ka-

rakterističan za ovaj oblik implementacije u neposrednom kontaktu uprave i građana očituje se kroz usmjerenost provoditelja na poštovanje standardiziranih operativnih procedura i minimalni utjecaj korisnika na proces ili ishod pružanja usluge.

Strategija koja se odnosi na uvođenje menadžerskih ideja i NJM korespondira s upravljanjem izvedbom (*performance mode*), u kojemu se implementacija izmiče iz isključivog mandata države i odvija kroz ugovore s različitim pružateljima usluga. Upravljačke aktivnosti središnjih tijela državne uprave fokusirane su, pritom, na osiguravanje poštovanja ugovora i ispunjenje postavljenih rezultata. Prednost koju NJM i model upravljanja izvedbom daju ugovorima i pokazateljima provedbe nad zapovijedima i dodjelom zadataka za državu podrazumijeva oduzimanje uloge izvršnog direktora, no i dodjelu uloge inspektora. Naglasak na izvedbi i kompetitivnosti u upravljanju međuljudskim kontaktima očituje se postavljanjem korisnika u poziciju klijenata te poticanjem neposrednih provoditelja na postizanje predviđenih rezultata (Hupe i Hill, 2014).

Konačno, demokratizacija upravljanja i NJU operacionalizirani su kroz koprodukcijски oblik (*co-production mode*) operativnog upravljanja, u kojemu se provedba temelji na partnerstvu državnih i nedržavnih aktera, dok se upravlja putem kolektivno utvrđenih ishoda. Kako bi se potaknula atmosfera suradnje, NJU i koprodukcijски oblik implementacije koriste se povjerenjem kao svojim glavnim upravljačkim mehanizmom, a izabrane dužnosnike i javne menadžere stavljaju u poziciju moderatora suradnje (Sorensen, 2007; Hill i Hupe, 2014; Klijn, 2012). Umjesto određenja i praćenja ostvarenja pokazatelja izvedbe, javni menadžment u ovom implementacijskom obliku ostvaruje se kroz osiguranje diskrecije drugim akterima i njegovanjem suradničkih odnosa s akterima koji s državom dijele odgovornost za ishode javne politike. Podjela odgovornosti odvija se i prilikom neposredne implementacije pozivanjem građana da, u suradnji s profesionalnim pružateljima, daju aktivan doprinos dizajnu ili pružanju usluge kojom se koriste (Hill i Hupe, 2014; Alford, 1998; Pestoff et al., 2013; Voorberg et al., 2015).

Tablica 1. Reforme javne uprave i oblici implementacije

IZVORIŠNI MODEL UPRAVNE REFORME	Noveberijanska država	Novi javni menadžment	Novo javno upravljanje
OBLICI IMPLEMENTACIJE OPERATIVNOG UPRAVLJANJA			
AKTIVNOSTI OPERATIVNOG UPRAVLJANJA	<i>Izvršenje</i> (menadžment kroz zadatke)	<i>Izvedba</i> (menadžment kroz rezultate)	<i>Koprodukcija</i> (menadžment kroz ishode i zajednički učinak)
SUSTAV Upravljanje implementacijskim procesom	Zadavanje eksplicitnih mandata i odgovornosti	Stvaranje okvira za podugovaranje (i decentralizaciju)	Osiguravanje diskrecije drugim akterima i prizivanje odgovornosti za ishode
ORGANIZACIJA Upravljanje međuorganizacijskim odnosima	Osiguranje jasnoće u pitanju zadataka i kompetencija. Briga o dostupnosti resursa	Osiguranje djelovanja u skladu s ugovorom te jačanje i održanje usmjerenosti na klijente	Ostvarenje partnerstva i suradnje u implementaciji
POJEDINAC Upravljanje (vanjskim i unutrašnjim međuljudskim kontaktima	Jačanje motivacije i internalizacije. Osiguranje ponašanja neposredne razine provoditelja u skladu sa standardiziranim operativnim procedurama. Vodstvo i trening tijekom zadatka	Jačanje i održanje uslužne orijentacije. Nagrađivanje djelovanja usklađenog s predviđenim rezultatima.	Osnaživanje korisnika i profesionalizacija provoditelja. Institucionalizacija kanala za osiguranje i integraciju povratne informacije korisnika.
Centralni upravljački mehanizam	Pravila	Ugovor	Povjerenje
Uloga države	Izvršni direktor	Inspektor	Moderator

Prilagođeno prema: Hill i Hupe, 2014.

Ovakav višerazinski pristup u konceptualizaciji implementacijskog menadžmenta u skladu je s usmjerenošću na kontekst i hibridnošću koja obilježava suvremene prakse upravljanja. Naime, iako su modeli reforme javne uprave bili inspirirani različitim normativnim polazištima, idejama, ciljevima i teorijskom podlogom, u stvarnom životu javne uprave i javnih politika često su se nadograđivali i nadopunjavali (Klijn, 2012; Christensen i Laegreid, 2007). Zahvaljujući slojevitoj prirodi reformskih procesa, danas je u praksi, čak i u jednoj javnoj politici moguće imati kombinaciju elemenata iz različitih modela. U pružanju jedne javne usluge tako je posve moguća i u praksi učestala situacija u kojoj, na primjer, upravljanje izvedbom na uličnoj razini implementacije supostoji s izvršnim oblikom međuorganizacijskih odnosa ili se u upravljanju radom neposrednih provoditelja spajaju elementi više modela (Hill i Hupe, 2014).

4. Analiza utjecaja reformskih trendova na pružanje usluga socijalne skrbi u Hrvatskoj

Kako bi se propitala povezanost modela reforme javne uprave i oblika implementacije javnih politika te ispitala mogućnost supostojanja različitih implementacijskih oblika u određenoj javnoj politici, u nastavku rada analizira se utjecaj reformskih inicijativa na implementaciju javnih politika kroz studiju reforme i pružanja konkretnih javnih usluga u Hrvatskoj. U studiji se pažnja usmjerava na područje socijalne politike u kojem su posljednjih petnaest godina različiti međunarodni i domaći akteri promovirali reformske ideje svih triju gore opisanih modela. Konkretnije, istraživačka pažnja ovdje se usmjerava na usluge smještaja odnosno dugotrajne skrbi za starije osobe te za djecu s teškoćama u razvoju i osobe s invaliditetom, u kojima su, nakon nekoliko desetljeća pružanja u okviru tradicionalnog sustava socijalne skrbi, različite reformske inicijative potaknule značajne promjene organizacije njihova pružanja.

U studiji se nastoje identificirati ključni aspekti reformskog procesa te opisati i usporediti oblici pružanja tih dviju usluga koji su nastali kao rezultat tog procesa. U analizi reforme razmatra se utjecaj opisanih reformskih modela na sadržaj i način pružanja usluge, a u analizi nastalih oblika implementacije naglasak je stavljen na njezin praktični menadžment, pri čemu se razmatraju akteri, upravljački mehanizmi i operativne aktivnosti u organizaciji pružanja odabranih usluga, i to na razini sustava (upravljanje implementacijskim procesom), organizacije (upravljanje međuorganizacijskim odnosima) i pojedinaca (upravljanje vanjskim i unutrašnjim kontaktima).

Što se tiče glavnih metoda i izvora podataka, da bi se osigurala konvergentnost nalaza i triangulacija (George i Bennett, 2005), intervjui s ukupno 27 aktera kombinirani su kao glavni izvori podataka s dokumentima te statističkim podacima o pružanju usluge. Uzorak intervjuiranih aktera obuhvaća nacionalne i županijske dužnosnike i službenike, stručnjake, rukovoditelje i djelatnike različitih organizacija koje pružaju odabrane usluge i njihove korisnike, a analizirani dokumenti uključuju niz propisa, strateških i operativnih akata ključnih za razumijevanje implementacijskih praksi. Obrada prikupljenih dokumenata i transkripata intervjua provedena je kroz dva kruga kvalitativnog kodiranja (Miles i Huberman, 1994) koje je omogućilo sistematično povezivanje podataka iz različitih izvora kao i usporednu interpretaciju nalaza za obje analizirane usluge. Deskriptivni kodovi iz prvog kruga kodiranja povezali su se, u drugom ciklusu kodiranja, s teorijskim okvirom rada i usporedili s nalazima statističke analize službenih izvješća o pružanju navedenih usluge. Takvom integracijom nastali su interpretativni kodovi koji su jasno uputili na obrasce reforme i upravljanja pružanjem usluge. Sažet prikaz tih obrazaca prikazan je u tablici 2. Detaljno pojašnjenje tablice ponuđeno je u tekstu koji slijedi i ilustrirano je izjavama sudionika i prikazima rezultata statističke analize.

Tablica 2. Analizom utvrđeni obrasci reforme i upravljanja uslugama smještaja za starije i OSI

USLUGA (slučaj)	Razvoj i reforme upravljanja pružanjem usluge	SUSTAV Upravljanje procesom implementacije	ORGANIZACIJA Upravljanje među-organizacijskim odnosima	POJEDINAC Upravljanje vanjskim i unutrašnjim kontaktima
Smještaj za starije osobe	Decentralizacija, podugovaranje, ali i dominacija javnog sektora	Osiguranje jasnih zadataka za provoditelje i razvoj okvira za decentralizaciju i ugovaranje	Vertikalne linije olabavljene u ugovornim odnosima s pružateljima	Neposredni provoditelji upućeni na procedure, jačanje uslužne orijentacije prema korisnicima
Smještaj za osobe s invaliditetom	Dominacija javnog sektora uz podugovaranje i deinstitutionalizaciju	Osiguranje jasnih zadataka za provoditelje, razvoj okvira za ugovaranje i poziv na suradnju u deinstitutionalizaciji	Vertikalne linije olabavljene u ugovornim ili partnerskim odnosima s pružateljima	Neposredni provoditelji upućeni na procedure, kombiniranje uslužne orijentacije i sudjelovanja korisnika

Izvor: Autori.

Analiza dokumenata i intervjua pokazala je da se pružanje usluge smještaja za starije osobe i osobe s invaliditetom (u daljnjem tekstu OSI) odvija u okviru sustava socijalne skrbi koji karakterizira detaljno razrađen regulacijski okvir. Analiza tog okvira kao i intervjui s akterima socijalne politike uputili su na mješovitu prirodu aranžmana kojima se tim dvjema ciljnim skupinama pruža usluga smještaja, a s njom i usluga dugotrajne skrbi. *Razvoj i reforme načina pružanja tih usluga* tako su, u posljednjih 15 godina, bili uvelike inspirirani idejama novog javnog menadžmenta, poput decentralizacije i podugovaranja, koji su se nadograđivali na tradicionalnu dominaciju javnog sektora. Ideja birokratskog hijerarhijskog upravljanja na kojoj se zasniva upravljanje hrvatskim sustavom socijalne skrbi nije se pritom napustila, već se samo nadogradila menadžerskim praksama. Intervjuirani upravitelji i stručnjaci socijalne politike stoga su usuglašeno naglašavali da se reformom obiju usluga smještaja potaknula proliferacija

oblika i pružatelja usluga, ali je na terenu ostala vidljiva dominacija institucija koje su u vlasništvu države ili ih država subvencionira.

Uslugu dugotrajne skrbi za obje ciljne skupine primarno pružaju domovi koje uz državu danas mogu osnovati jedinice područne i lokalne samouprave te profitne ili čak neprofitne organizacije kao što su Caritas i Crveni križ. Reformski val pokrenut 2001. godine s ciljem decentralizacije različitih javnih usluga zahvatio je domove za starije koji su tako postali prve rezidencijalne institucije socijalne skrbi u vlasništvu županija. Taj se trend u međuvremenu nije proširio na ostale tipove domova socijalne skrbi, a kako funkcionalna decentralizacija nije bila popraćena financijskom, županijski domovi za starije osobe i dalje su značajno ovisni o sredstvima, a time i upravljačkim odlukama, nadležnih ministarstava. Osim po trendu decentralizacije, domovi za starije istaknuli su se i kao najbrže rastući oblik dugotrajne skrbi koji je privukao snažan interes privatnog sektora. S druge strane, iako privatni domovi zahvaćaju više od dvije trećine ukupnog broja domova za starije osobe, analiza službenih podataka o korisnicima usluga smještaja u 2015. godini (v. tablicu 3 i sliku 1) pokazala je da županijski domovi i dalje obuhvaćaju više od polovine svih korisnika ovog tipa skrbi te i dalje ostaju dominantan pružatelj. Dominacija javnog sektora obilježava i sustav dugotrajne skrbi za djecu s teškoćama u razvoju i osobe s invaliditetom⁴ u kojem državni domovi i dalje djeluju kao primaran pružatelj te usluge.

⁴ Analiza službenih podataka o pružateljima i korisnicima dugotrajne skrbi za osobe s invaliditetom pratila je službenu kategorizaciju te kao korisnike usluge obuhvatila djecu s teškoćama u razvoju, odrasle osobe s tjelesnim, intelektualnim i osjetilnim oštećenjima i odrasle osobe s mentalnim oštećenjima, tj. psihički bolesne odrasle osobe.

Tablica 3. Usporedba broja korisnika prema vrsti pružatelja skrbi za obje ciljne skupine

Pružatelj usluge smještaja i dugotrajne skrbi	Broj korisnika u 2015. godini	
	Osobe s invaliditetom	Starije osobe
Državni dom	4.711	169
Županijski dom	0	10.736
Domovi drugih osnivača	1.608	5.257
Druga pravna osoba – bez osnivanja doma	234	756
Obiteljski dom	469	157
Udomiteljska obitelj	2.312	1.902
Organizirano stanovanje	559	8
Ukupno	9.893	18.985

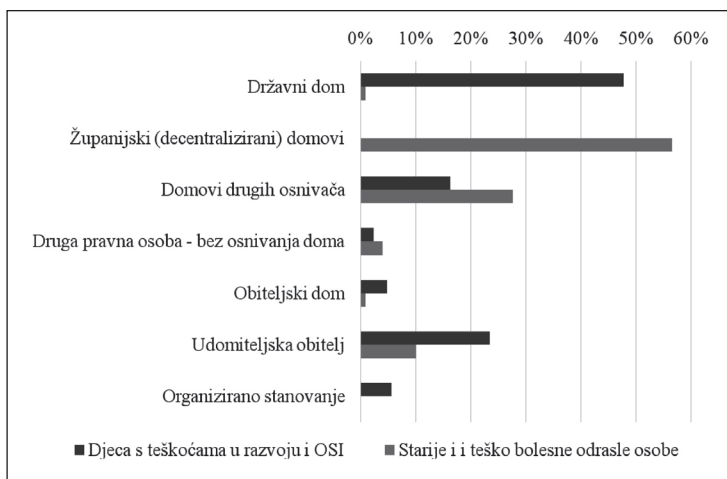
Izvor: Podaci obrađeni na temelju Godišnjeg statističkog izvješća o domovima i korisnicima socijalne skrbi za 2015. godinu i Godišnjeg statističkog izvješća o primijenjenim pravima socijalne skrbi za 2015. godinu Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku.

Sekundarni pružatelji smještaja za obje ciljne skupine jesu obiteljski domovi i udomiteljske obitelji koje su različite reformske inicijative promovirale kao alternativne, izvaninstitucionalne, oblike dugotrajne skrbi. Iako su reformskim i strateškim dokumentima bili prepoznati kao rješenje za nedostatne kapacitete i fleksibilnost javnog sektora, gotovo su svi intervjuirani akteri tvrdili da su udomitelji i obiteljski domovi u slučaju starijih osoba i OSI zaživjeli tek kao nadogradnja ili kompenzacija postojećeg sustava institucionalne skrbi. Uvide aktera pokrijepila je analiza podataka o korisnicima usluga dugotrajne skrbi prema kojoj su u 2015. godini kod obje ciljne skupine izvaninstitucionalni oblici skrbi obuhvatili znatno manji broj korisnika od državnih i/ili županijskih domova (v. tablicu 3 i sliku 1).

Na kraju, no ne i manje važno, u slučaju skrbi za OSI reforma javnog upravljanja potaknula je trend deinstitutiona-

lizacije koji podrazumijeva premještanje postojećih i smještanje novih korisnika u zajednice za organizirano stanovanje kojim se potiče, za reformski model novog javnog upravljanja karakteristična, ideja osnaživanja korisnika i njihovo uključivanje u proizvodnju usluga koje osobno primaju. Iako je ovaj trend još uvijek nov i veže se tek za simboličan udio od 6% zahvaćenih korisnika, ipak ima velik razvojni potencijal i Ministarstvo nadležno za socijalnu politiku sve ga češće ističe kao jedan od prioritarnih pravaca razvoja skrbi za djecu s teškoćama u razvoju i osobe s invaliditetom. Tome u prilog govori noviji porast broja korisnika organiziranog stanovanja kojih je u 2014. godini bilo 441, a u 2015. godini već 559 (Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, 2014, 2015).

Slika 1. Usporedba udjela korisnika prema vrsti pružatelja skrbi za obje ciljne skupine



Slojevitost reformi organizacijskih aranžmana pružanja usluge smještaja za starije osobe i OSI odrazila se na *upravljanje implementacijskim procesom* koje je s jedne strane usmjereno na osiguranje zadataka za provoditelje u direktnoj

nadležnosti centralne vlasti, a s druge strane na razvoj okvira za upravljanje radom svih drugih pružatelja. Osiguranjem zadataka Ministarstvo usmjerava rad svojih »produženih ruku«, centara za socijalnu skrb, koji starije osobe u potrebi za dugotrajnom skrbi povezuju s pružateljima financiranim od države. Dok je rad centara određen detaljno propisanim koracima i normativima, u obavljanju drugog dijela upravljačkih aktivnosti Ministarstvo se koristi nešto fleksibilnijim pristupom. Okvir za djelovanje različitih pružatelja usluge smještaja uspostavlja se na godišnjoj osnovi usvajanjem odluke o mreži domova socijalne skrbi kojom se utvrđuju postojeći kapaciteti smještaja u državnim domovima i predviđaju kapaciteti koji će se (su)financirati odnosno podugovoriti decentraliziranim i privatnim pružateljima. Zbog svježeg trenda deinstitucionalizacije, u organizaciji skrbi za OSI postupak izrade mreže državnih i ugovorenih pružatelja postupno se nadograđuje pozivom svim akterima na suradnju u procesu transformacije institucionalnih kapaciteta u jedinice organiziranog stanovanja.

U upravljanju djelovanjem pružatelja smještaja za starije, s druge strane, država dodjelu zadataka i sredstva sve izraženije kombinira s naporima za razvoj okvira za podugovaranje. Potonje postaje sve važniji upravljački zadatak jer je novijim propisima ugovaranje usluge smještaja integrirano u ideju decentralizacije, čime su županijski domovi dobili status sličan onom privatnih pružatelja. Usmjerenost nadležnog Ministarstva na postizanje jednakog tretmana privatnih i županijskih domova najbolje se očitava u izjavi jednog od intervjuiranih službenika:

»Županijski domovi s nama sklapaju ugovore kao svi ostali privatni pružatelji, znači Ministarstvo ih u ugovaranju smještaja doživljava kao i domove kome je osnivač neka osoba, vjerska organizacija ili poslovni subjekt.«

U samoj realizaciji novog regulacijskog okvira taj je tretman ipak povlaštenije naravi pa, uz ugovaranje smještaja, drža-

va posebnom odlukom Ministarstva nadležnog za financije svake godine županijskim domovima namiruje one troškove poslovanja koje županije kao osnivači ne mogu sami pokriti. Spajanje decentralizacije i podugovaranja blisko je modelu novog javnog menadžmenta, no u upravljanju pružanjem usluge smještaja za starije osobe reformske menadžerske ideje očito se stapaju s preferencijama za održanjem dominantne uloge javnog sektora.

Kako su, pa čak i u slučaju podugovaranja privatnim pružateljima, usluge smještaja ugrađene u sustav socijalne skrbi, *upravljanje međuorganizacijskim odnosima* još se uvijek temelji na pravilima i hijerarhiji. Čvrstoću vertikalnih linija ipak postupno olabavljuje širenje ugovornog tipa odnosa sa svim pružateljima, pa čak i s onim javnim. U odnosu prema svojim izvršnim tijelima, centrima za socijalnu skrb, država i dalje održava ulogu direktora koji se brine o sredstvima i zadacima tako što ih propisuje gustom regulativom i protokolima postupanja. Sličan odnos država zadržava i prema državnim domovima za OSI kao i prema nekoliko domova za starije osobe koji su ostali u njezinu vlasništvu. S ugovorenim profitnim ili neprofitnim domovima, obiteljskim domovima i udomiteljima ulogu regulatora država ipak kombinira s pozicijom inspektora i pažnju usmjerava na osiguranje ispunjenja ugovorne obveze. To postiže provođenjem nadzora nad zadovoljenjem propisanih uvjeta za pružanje usluge kao i detaljnom specifikacijom neposrednih aktivnosti i rezultata usluge.

Tretman županijskih domova, međutim, prilično je ambivalentan. S obzirom na to da je tim ustanovama država bila prvi osnivač te da ih i dalje subvencionira, nadležno Ministarstvo i dalje pokušava održati hijerarhijski odnos. Za Ministarstvo poželjna jasnoća hijerarhijske linije u tom odnosu ipak je zamučena činjenicom da su vlasnici domova već 15 godina županije, što njihovu izvršnu vlast ipak stavlja u poziciju utjecaja. Ravnatelji županijskih domova često su istovremeno odgovorni dužnosnicima i rukovodećim službenici-

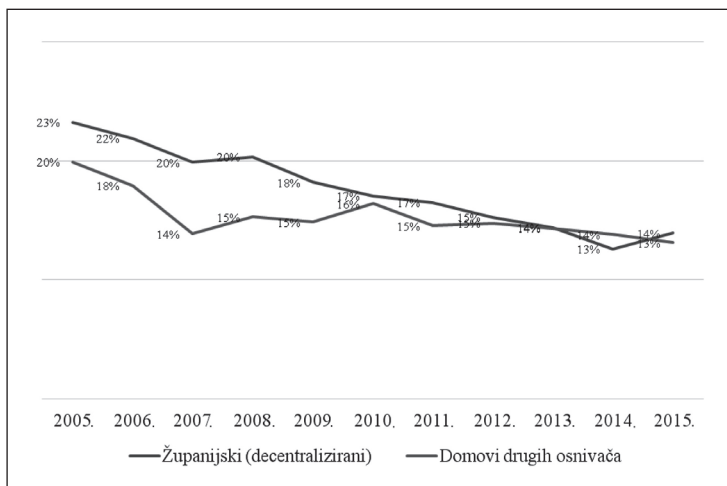
ma u Ministarstva te dužnosnicima i vodećim službenicima u svojim županijama. Odluke na nacionalnoj i županijskoj razini, pritom, ne trebaju biti vođene istim ili kompatibilnim prioritetima. Prema iskustvu intervjuiranih službenika i javnih djelatnika, politički interesi unose dodatnu složenost u lanac odlučivanja intervencijama u organizaciju rada domova, no u takvim slučajevima snagu političkog pritiska sve učinkovitije umanjuje djelovanje nacionalnih propisa i redovitog inspekcijskog nadzora.

Karakteristike *upravljanja međuljudskim odnosima* u ovim dvjema uslugama posebno jasno upućuju na slojevitost reformskih procesa kojima je bio inspiriran njihov razvoj. U kontaktu s potencijalnim korisnicima prilikom odobrenja prava na besplatne ili subvencionirane usluge centri za socijalnu skrb primjenjuju stroga pravila, no intervjuirani socijalni radnici upozorili su i na sve prisutniji utjecaj korisnika usluga.

»Danas govorimo o standardima, individualnim planovima, korisničkoj perspektivi ... iako još uvijek dosta socijalnih radnika misli da oni najbolje znaju što je dobro za korisnika, teško više netko može donijeti oduku, a da ne pita korisnika što želi i kako vidi situaciju.«

Pružanje usluge, posebice kod ugovorenih pružatelja, još je fleksibilnijeg karaktera. Pravila i standardi kvalitete pri tome služe kao vodič provoditeljima, no njihova primjena je prilagođenija specifičnim okolnostima i potrebama korisnika. Ključan čimbenik te prilagodbe još uvijek je stručnost profesionalnih pružatelja skrbi, no nju postupno nadopunjuje naglasak na uslužnoj orijentaciji. Potonji trend posebno je izražen u radu domova za starije osobe čije se upravljanje odvija pod sve snažnijim pritiskom za konkurentnošću. Pritisak, pritom, ne zahvaća samo privatne, već i županijske domove koji, prema analizi izvora njihova financiranja u zadnjih deset godina (v. sliku 2), prihod stječu sve manje kroz ugovore s državom, a sve više naplatom usluga od samih korisnika.

Slika 2. Udio starijih osoba kojima država potpuno ili djelomično plaća smještaj u domu



Izvor: Podaci obrađeni na temelju godišnjih statističkih izvješća o domovima i korisnicima socijalne skrbi Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku.

Jačanje uslužne orijentacije potvrđuju i djelatnici svih vrsta domova za starije osobe koji su u intervjuima često upozoravali na sve prisutniji pritisak da u radu odgovaraju ne samo svojim nadređenima već i korisnicima, odnosno klijentima usluge smještaja i dugotrajne skrbi. Taj pritisak slikovito je ocrtala njegovateljica zaposlena u jednom od županijskih domova:

»Zahtjevi prema nama postali su jako visoki. U radu istovremeno trebamo poštovati normative koje je zadalo Ministarstvo, slijediti odluke naših šefova i zahtjeve starijih osoba o kojima se brinemo.«

Dok se u pružanju usluge smještaja starije osobe sve učestalije stavljaju u položaj klijenata, djeca s teškoćama u razvoju i osobe s invaliditetom postupno postaju iskustveni stručnjaci. Izborom deinstitucionalizacije kao smjera razvoja politike za osobe s invaliditetom tradicionalna dominacija stručnjaka i novija uslužna orijentacija nadopunile su se idejom aktivnog

sudjelovanja korisnika u dizajnu i pružanju skrbi kojom se koriste. Iako transformacija domova u jedinice za organizirano stanovanje nije daleko odmakla, kod svih pružatelja dugotrajne skrbi potaknula je veću usmjerenost na uključivanje i osnaživanje korisnika.

5. Zaključak

Studija reforme i upravljanja pružanjem usluga smještaja za starije osobe i osobe s invaliditetom u Hrvatskoj prikazana u ovom radu pokazala je da supostojanje različitih modela reforme javnog sektora i slojevit karakter reformskih procesa rezultiraju mješovitim oblicima implementacije. U obje analizirane usluge reformske ideje inspirirane modelom novog javnog menadžmenta nisu nadomjestile tradicionalne upravljačke aktivnosti i alate, već su se s njima stopile. Kao rezultat, izvršni oblik implementacije koji je desetljećima karakterizirao sustav dugotrajne skrbi za starije osobe i osobe s invaliditetom danas je nadograđen jasno vidljivim elementima implementacijskog oblika koji Hill i Hupe (2014) nazivaju upravljanje izvedbom. Radom pružatelja skrbi koji dolaze iz javnog, neprofitnoga i profitnog sektora danas se u objema uslugama upravlja ne samo pravilima već i ugovorima, a država pritom kombinira ulogu izvršnog direktora, regulatora i inspektora.

Uz opisane sličnosti studija je pokazala i da su reformski putovi u ovim dvjema uslugama doveli i do različitih ishoda. Iako su se obje usluge prije demokratskih promjena pružale na veoma sličan način, menadžerske ideje u reformi organizacije dugotrajne skrbi za starije osobe ipak su potaknule značajnije oslanjanje na podugovaranje, uslužnu orijentaciji i druga rješenja kojima se potiče kompetitivnost unutar organizacija koje djeluju u ulozi pružatelja i između njih. U organizaciji pružanja usluge smještaja za djecu s teškoćama i osobe s invaliditetom, s druge strane, menadžerski elementi nadograđeni su na tradicionalne weberijanske alate bez integracije ideje kompetitivnosti. Na taj su spoj, potom, u najnovijem trendu participativnih reformi koji nije zahvatio usluge za starije osobe, do-

dani i elementi koji odgovaraju ideji koprodukcije. Provedena studija nije tražila odgovore na pitanja zašto i kako je došlo do nastalih varijacija u ishodima reforme, no predstavljeni nalazi svakako mogu poslužiti kao polazna točka u istraživanju čimbenika koji dovode do različitih ishoda opisanog, ali i širih reformskih procesa.

Uz to, teorijska polazišta i nalazi studije mogu pridonijeti praktičnim naporima usmjerenim unapređenju procesa i rezultata pružanja analiziranih usluga dugotrajne skrbi. Iako identifikacija različitih implementacijskih oblika sama po sebi ne može poslužiti kao pokazatelj (ne)uspješnosti pružanja usluge, i te kako može djelovati kao podloga za analizu funkcionalnosti utvrđenih implementacijskih praksi. U sustavu skrbi za starije osobe utvrđena nadogradnja tradicionalnih upravljačkih aktivnosti novom usmjerenošću ka kompetitivnosti ipak postaje problematična kada se stavi u odnos s nalazima prethodnih istraživanja o dugogodišnjem izostanku jedinstvene metodologije izračuna cijena za ugovaranje i nedostatnim praćenjem rada ugovorenih pružatelja te, posljedično, razlikama u dostupnosti i kvaliteti usluge (Dobrotić, 2016).

Menadžerski alati koji u modelu novog javnog menadžmenta služe kao osigurači kontrole jednakosti i kvalitete nad podugovaranjem javnih usluga u hrvatskoj su se reformskoj praksi najčešće razvijali projektima koje su financijski i stručno podupirali različiti međunarodni akteri, no projektni rezultati rijetko su uspijevali postati integralni dio upravljačkog sustava. Posljednje dvije godine, međutim, u sustavu socijalne skrbi razvijeni su propisi, strateški dokumenti i ključna metodološka rješenja koji potiču uređenije ugovaranje socijalnih usluga te djelotvorniji nadzor nad radom njihovih pružatelja. No takav rezultat neće biti moguć bez osiguranja kontinuiteta, sustavnosti i refleksivnosti u primjeni novih upravljačkih rješenja. Refleksivnost, pri tome, uključuje i kontekstu prilagođenu procjenu negativnih i pozitivnih učinaka inzistiranja na kompetitivnosti u pružanju socijalnih usluga.

Literatura

- Alford, J. (1998) A Public Management Road Less Traveled: Clients as Co-Producers of Public Services. *Australian Journal of Public Administration* 57(4): 128–137.
- Christensen, T., Lægreid, P. (2012) Governance and Administrative Reforms. U: D. Levi-Faur (ur.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, str. 255–268.
- Dobrotić, I. (2016) Razvoj i poteškoće sustava skrbi za starije osobe u Republici Hrvatskoj. *Društvena istraživanja: časopis za opća društvena pitanja*. 25(1): 21–42.
- Dunleavy, P., Hood, C. (1994) From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money and Management* 14(3): 9–16.
- Ferlie, E., Pettigrew, A., Ashburner, L., Fitzgerald, L. (1996) *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press
- George, A., Bennett, A. (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Boston: MIT Press
- Hill, M., Hupe, P. L. (2014) *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. London: Sage Publications Ltd.
- Hood, C. (1991) A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69(2): 3–19.
- Lane, J. E. (2000) *New Public Management*. London: Routledge
- Levi-Faur, D. (2012) From »Big Government« to »Big Governance«. U: Levi-Faur, D. (ur.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, str. 3–19.
- Kekez, A. (2016) Javno upravljanje u Hrvatskoj: politički prioritet i implementacijski neuspjeh. *Političke analize* 26: 45–49.
- Kettl, D. F. (2000) *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington: Brookings Institution Press
- Klijn, E. H. (2012) New Public Management and Governance: A Comparison. U: D. Levi-Faur (ur.) *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press, str. 201–219.
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2014) *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet
- Miles, M. B., Huberman, A. M. (1994) *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Thousand Oaks: Sage

- Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku (2015). *Godišnje statističko izvješće o primijenjenim pravima socijalne skrbi*. Preuzeto s mrežne stranice Ministarstva: <http://www.mspm.hr/pristup-informacijama/statisticka-izvjesca-1765/statisticka-izvjesca-za-2015-godinu/2291>
- Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku (2014). *Godišnje statističko izvješće o primijenjenim pravima socijalne skrbi*. Preuzeto s mrežne stranice Ministarstva: <http://www.mspm.hr/pristup-informacijama/statisticka-izvjesca-1765/statisticka-izvjesca-za-2014-godinu/2292>
- Osborne, D., Gaebler, E. (1992) *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley
- Pestoff, V., Brandsen, T., Verschuere, B. (2013) *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production*. London: Routledge
- Peters, B. G. (2011) After Managerialism What?: The Return to Political and Strategic Priorities. *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration* 11(3): 605–625.
- Pierre, J. (2012) Governance and Institutional Flexibility. U: D. Levi-Faur (ur.), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, str. 187- 201.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press
- Poocharoen, O., Ting, B. (2013) Collaboration, Co-production, Networks: Convergence of theories. *Public Management Review* 17(4): 587–614.
- Sorensen, E. (2007) Public Administration and Metagovernance. U: G. Gjelstrup, E. Sorensen (ur.) *Public Administration in Transition*. Copenhagen: DJOF Publishers, str. 107–126.
- Rhodes, R.A.W. (2012) Waves of Governance. U: D. Levi-Faur (ur.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, str. 33–48.
- Šeparović Perko, I. (2006) *Izazovi javnog menadžmenta: dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., Tummers, L. G. (2015) A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review* 17(9): 1333–1357.

Vedran Đulabić*, Jasmina Džinić**,
Romea Manojlović***

UTJECAJ INSTRUMENATA JAVNOG MENADŽMENTA NA ODNOS GRAĐANA I UPRAVE

Pregledni znanstveni rad

UDK 35.073.01

342.97:35.072.7

U radu se analizira uvođenje menadžerskih instrumenata u javnu upravu i učinci koje ti instrumenti imaju na odnos građana i uprave. Posebno se obrađuju upravljanje učinkom u javnoj upravi, vanjsko ugovaranje i drugi tržišno orijentirani instrumenti te povelje javnih službi. Komparativna iskustva u primjeni odabranih menadžerskih instrumenata su raznolika i upućuju na potrebu osmišljenog pristupa provođenju menadžerskih reformi, uključivanja građana i uzimanja u obzir organizacijskih i okolišnih specifičnosti. S obzirom na šire i kompleksnije uloge koje javna uprava ima u odnosu na privatni sektor kod primjene menadžerskih metoda i instrumenata, iznimno je važno izbjeći rizik svodenja pojedinca na ulogu konzumenta i razvijati i ostale njegove uloge koje ima prema javnoj vlasti i upravi. Na temelju komparativne analize formuliране su hipoteze koje mogu poslužiti daljnjim empirijskim istraživanjima te preporuke o tome kako primjenjivati menadžerske metode u djelovanju javne uprave.

Ključne riječi: javni menadžment, upravljanje učinkom (*performance management*), vanjsko ugovaranje (*outsourcing*), povelje javnih službi, komparativna analiza

* Doc. dr. sc. Vedran Đulabić, docent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: vedran.dulabic@pravo.hr

** Doc. dr. sc. Jasmina Džinić, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: jdzinic@pravo.hr

*** Doc. dr. sc. Romea Manojlović, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: romea.manojlovic@pravo.hr

1. Uvod

Reforme javne uprave koje su se od kraja 1970-ih u mnogim razvijenim zemljama provodile inspirirane idejama novog javnog menadžmenta znatan su dio svojih nastojanja usmjerile povećaju efikasnosti djelovanja javne uprave. Polazeći od logike djelovanja organizacija privatnog sektora koje efikasnost stavljaju visoko na listu prioriteta, i javne organizacije zadnjih desetljeća nastoje povećati svoju efikasnost i istovremeno se usmjeriti na poboljšanje kvalitete djelovanja. Fokus je postavljen na smanjenje troškova rada uprave i povećanje učinkovitosti, a jedno od obilježja menadžerskih reformi javne uprave jest i »više odazivnosti u odnosu na korisnike i klijente javnih službi« (OECD, 1993, prema: Koprić et al., 2014: 349). Međutim, menadžerske su reforme javne uprave imale i negativne posljedice upravo kad je riječ o ulozi pojedinca prema javnoj upravi. Zato su se razvile i nove doktrine poput dobrog upravljanja (*good governance*) koje nastoje naglasiti ulogu građana u javnom upravljanju i uz menadžerske otvoriti prostor i drugim vrijednostima koje jačaju demokratko-političku ulogu pojedinca spram javne vlasti.

Cilj je ovog rada istražiti kakve su posljedice uvođenja menadžerskih instrumenata na odnos građana i uprave. To je posebno važno s obzirom na to da se organizacije privatnog sektora usmjeravaju uglavnom na jednu dimenziju pojedinca i svojim proizvodima i uslugama nastoje zadovoljiti manji broj njegovih potreba. Uloga pojedinca spram organizacija javne uprave je multidimenzionalna i uvođenje menadžerskih instrumenata ima pozitivne, ali i negativne učinke na tu ulogu. Dosegnutoj razini demokratičnosti djelovanja javne uprave potrebno je pridružiti aktivnosti koje će povećati njezinu učinkovitost, ali bez smanjivanja dosegnutih standarda.

Hrvatska je još uvijek na početku serioznije primjene nekih menadžerskih instrumenata u javnom sektoru. Zato je potrebno sagledati koje su reperkusije primjene tih instrumenata u komparativnim upravnim sustavima kako bi se na temelju tih iskustava mogli oblikovati zaključci i smjernice

za njihovu eventualnu primjenu u budućim reformama javne uprave.

Upotreba tržišnih mehanizama može potaknuti promjenu uloge pojedinca prema javnoj vlasti. Reducirajući se samo na jedan aspekt uloge pojedinca, menadžerski instrumenti imaju redukcionistički potencijal, tj. pojedinca mogu promatrati samo kao konzumenta, potrošača javnih usluga, a ne i građanina kao izvor legitimiteta demokratske vlasti. Zato su se za vrijeme provedbe intenzivnih menadžerskih reformi koristili instrumenti koji su predstavljali izraz shvaćanja pojedinca isključivo kao korisnika usluga javne uprave. Njihovo mišljenje trebalo je otkriti putem mehanizma ispitivanja tržišta (*market research*), izbora između više pružatelja javnih usluga (*choice of providers*) i sličnim radnjama (Bovaird i Martin, 2004: 236).

Ovaj rad bavi se s nekoliko menadžerskih instrumenata i njihovim utjecajem na položaj građanina spram upravnih organizacija. Posebno se obrađuju mjerenje i upravljanje učinkom u javnoj upravi, vanjsko ugovaranje i drugi tržišno orijentirani instrumenti te povelje javnih službi. Istražuje se njihov utjecaj na ulogu građana spram javne uprave i promjene do kojih dovodi upotreba tih instrumenata. Svaki od navedenih instrumenata obrađen je u zasebnom poglavlju, a u zadnjem dijelu navedeni su zaključci i preporuke za njihovo moguće korištenje u javnoj upravi u Hrvatskoj.

2. Utjecaj sustava mjerenja i upravljanja učinkom na odnos građana i uprave

Mjerenje i upravljanje učinkom (*performance measurement and management*) oblik je prikupljanja kvantitativnih informacija o učinkovitosti rada upravnih organizacija radi njihove upotrebe u procesu donošenja odluka (Van Dooren et al., 2010: 17). Iako ima dugu povijest u javnome sektoru (Van Dooren, 2006), upravljanje učinkom postaje posebno zagovaran koncept od 1980-ih nadalje, kada se upravljanje učinkom kakvo postoji u privatnom sektoru nastoji prenijeti i u javni.

Upravljanje učinkom može imati internu i eksternu primjenu (Hammerschmid et al., 2013). Pod internom primjenom misli se na upotrebu informacija dobivenih mjerenjem učinka od samih upravnih organizacija, prvenstveno javnih menadžera kojima su te informacije potrebne da bi na osnovi njih upravljali organizacijom. Pod eksternom upotrebom misli se na korištenje informacijama od političkih aktera, u prvom redu zakonodavnog tijela, ali i od javnost. U tom kontekstu postavlja se pitanje koliko upotreba informacija dobivenih mjerenjem učinka od strane građana utječe na promjenu odnosa građana i uprave te mijenja li ta upotreba uloge i poziciju građana spram uprave.

Objavljivanje informacija o učinkovitosti trebalo bi ojačati odgovornost uprave i omogućiti bolji nadzor građana nad njezinim radom. Građani unaprijed znaju što uprava mora ostvari te mogu lakše procijeniti i nadzirati ostvaruje li se to zaista (HM Treasury et al., 2001: 4). Time jača transparentnost rada javne uprave, povjerenje građana u upravu i njezin legitimitet (Sanger, 2008: 71). Na taj način mjerenje i upravljanje učinkom jača političku ulogu građana. Osim toga, dostupnost informacija o učinku omogućuje procjenu kvalitete pruženih usluga, zadovoljstva takvom uslugom, pa kada je moguće i odabir pojedinih pružatelja usluga, čime upravljanje učinkom, uz političku, jača i ulogu građanina kao korisnika i konzumenta. Dulji period upotrebe upravljanja učinkom u javnom sektoru pokazao je da njegov uspjeh zavisi i od mjere u kojoj omogućuje razvoj uloge građanina kao suradnika uprave. Naime, prilikom provođenja mjerenja potrebno je uzeti u obzir želje i potrebe građana o tome što se zapravo mora mjeriti i o čemu upravne organizacije moraju izvještavati javnost (Epstein et al., 2006).

Prema nekim provedenim istraživanjima, čini se da upravljanje učinkom ima potencijala ojačati te aspekte uloge građana. Na primjer, obrazovni sustav SAD-a dulji je period pod stalnim kritikama i u nj pada povjerenje javnosti. Kao glavni motivi navode se nedostatak odgovornosti škola i njihovih zaposlenika te nedostatak nadzora javnosti nad radom škola. Kao

mehanizam prevladavanja tih problema pojavilo se upravljanje učinkom, odnosno mjerenje i javno objavljivanje rezultata škola (Jacobson i Saultz, 2015: 476–477).¹ Jacobsen i Saultz (2015: 481) navode neka istraživanja koja pokazuju da javna objava rezultata škola utječe na upise u pojedine škole,² donacije pojedinoj školi, pa čak i na cijenu nekretnina u okolici dobrih škola.³ Istraživanje provedeno u Velikoj Britaniji ispitivalo je povećava li objavljivanje informacija o učinku policije povjerenje građana u nju te su autori zaključili da postoji pozitivna korelacija između informacija o učinku i povjerenja građana (Mason et al., 2014: 334–335).⁴ Istražujući odnos između upravljanja učinkom i zadovoljstva i povjerenja građana u lokalne jedinice u Izraelu, Beer i et al. (2016) utvrdili su da je takav odnos pozitivan te da uvođenje upravljanja učinkom zaista povećava povjerenje i zadovoljstvo građana. Andrews i Van de Walle (2013) istražili su na koji način neki reformski instrumenti, među kojima i upravljanje učinkom, utječu na percepciju građana o efikasnosti, efektivnosti, odazivnosti (responsivnosti) i jednakosti građana u lokalnim jedinicama – pokazalo se da upravljanje učinkom ima pozitivan efekt u tom pogledu.

¹ Mjerenje učinka škola ima četiri komponente: standardizacija ishoda učenika čije se ostvarenje očekuje od škola, prikupljanje podataka o rezultatima ispita učenika, nagrađivanje i kažnjavanje uspješnih/neuspješnih škola, učitelja i školskih uprava te javna objava podataka o učinku škola (Jacobson i Saultz, 2015: 478).

² Npr. Karsten et al. ispitivali su kako se roditelji koriste informacijama o uspjehu škola (rang-liste škola). Zaključili su da se u cjelini gledano ne može reći da je objavljivanje podataka utjecalo na odabir škola, no pokazalo se da se roditelji koji pripadaju srednjoj klasi koriste informacijama dobivenim mjerenjem kao jednim od kriterija na osnovi kojih biraju škole za svoju djecu (Karsten et al., 2001: 239).

³ Npr. dvije kuće s potpuno istim karakteristikama prodane su po cijeni različitoj čak 70.000 eura, a argument za tu razliku jest što je skuplja u blizini bolje škole (DeStandaard, 2006, prema: Van Dooren, 2008: 3).

⁴ Autori su utvrdili da rast povjerenja građana zavisi od njihove prvotne percepcije o učinku upravne organizacije. Ako je prvotna percepcija loša, takvi će građani više reagirati na informacije o dobrom ili lošem učinku, odnosno njihovo je povjerenje lakše dobiti ili izgubiti. S druge strane, ako je početno povjerenje građana dobro, oni teže reagiraju na informacije o učinku i teže mijenjaju svoju razinu povjerenja (Mason et al., 2014: 334–335).

Ipak, postoje i podaci koji upućuju na to da mjerenje i upravljanje učinkom ne mora imati pozitivan ili ikakav efekt na ponašanje, a time i na uloge građana. Istraživanja sa područja Švedske i SAD-a, primjerice, pokazuju da se u području zdravstva informacije dobivene objavljivanjem podataka o učinku ne koriste, odnosno da se građani i dalje koriste bolnicama koje imaju višu stopu smrtnosti (Marshall et al., 2000: 63; Vlodeck et al., 1998: 124, prema: Van de Walle i Roberts, 2011: 221). Istraživanje provedeno među javnim menadžerima u Njemačkoj pokazalo je pak da postoji interni otpor korištenju informacijama o organizacijskom učinku radi izvještavanja javnosti, odnosno čak 66,4% ispitanika navelo je da se ne koristi informacijama dobivenim mjerenjem učinka kako bi informiralo građane o djelovanju organizacija (Hammerschmid et al., 2013a: 30) čime se ne ostvaruje jačanje političke odgovornosti uprave i jačanje uloge građanina kao kontrolora vlasti. Mali stupanj korištenja informacijama dobivenim mjerenjem učinka za izvještavanje javnosti potvrdio se i u istraživanju koje je ispitivalo primjenu upravljanja učinkom na centralnoj razini u 17 zemalja (Hammerschmid i Löffler, 2015: 60). Promatrajući lokalnu razinu, Brusca i Montesinos (2016) proveli su istraživanje o izvještavanju o učinku u 17 zemalja. Rezultati su pokazali da je uloga građana u postavljanju sustava mjerenja i upravljanja učinkom zanemarena te su SAD i Švicarska jedine zemlje u kojima se mišljenje građana uzima u obzir (Brusca i Montesinos, 2016: 515), što upućuje na zaključak da postojanje sustava mjerenja i upravljanja učinkom ne treba uvijek ojačati ulogu građanina kao suradnika.

Sustav upravljanja učinkom stoga može omogućiti pozitivne pomake i utjecati na više uloga u kojima se građani mogu naći, no da bi on to zaista i postigao, potrebno je ispuniti određene preuvjete.

Ponajprije treba osigurati transparentnost i dostupnost informacija javnosti, no to samo po sebi nije dovoljno. Objava prevelikog broja nesistematiziranih informacija može stvoriti privid transparentnosti, no u konačnosti može i umanjiti upotrebu takvih informacija od strane javnosti jer može dovesti do

toga da se objavljuju informacije koje građanima nisu bitne u kojima se ne mogu snaći i pronaći ono što ih zanima (v. Ho, 2011: 199). Stoga je uvjet da bi mjerenje učinkovitošću moglo imati bilo kakav efekt na javnost objava informacija u obliku koji je jednostavan i pristupačan građanima (Hatry, 2006: 223). Takav oblik mogu biti, primjerice, proračuni u malome, interaktivne web stranice, kratke brošure, itd. Osim oblika u kojem se podaci dostavljaju potrebno je uzeti u obzir i vrstu podataka koja se čini dostupna građanima jer nisu svi podaci građanima jednako zanimljivi i bitni (v. Hatry, 2006: 224). Charbonneau i Van Ryzin (2015) utvrdili su da su građanima najvažniji širi, komparativni podaci, posebno oni koji uspoređuju neku organizaciju ili lokalnu jedinicu s državnim prosjekom.⁵

Nadalje, potrebno je osigurati interes javnosti za podatke o učinku, kao i povjerenje u objavljene podatke. Naime, istraživanje provedeno u SAD-u ispitalo je na koji način građani dolaze do informacija o učinku lokalnih jedinica, koliko vjeruju takvim informacijama i koliko se njima koriste. Pokazalo se da se građani najviše koriste informacijama o učinku koje dobiju putem lokalnih novina, a samo se 11% građana koristi godišnjim izvještajima tijela. Također, građani imaju više povjerenja u informacije koje im dostavljaju neprofitne organizacije ili sveučilišta nego u one koje im predočuje samo lokalna uprava. Ipak, istraživanje pokazuje da kad građani smatraju da lokalna jedinica putem web stranica, godišnjih izvještaja, publikacija o učinku i javnih sastanaka nastoji informirati javnost o vlastitom učinku, povjerenje građana u lokalna tijela kao izvor informacija o učinku značajno raste (Grosso i van Ryzin, 2011: 240–248). Očito je stoga potrebno građane upoznati s postojanjem informacija o učinku, a potrebno je ostaviti

⁵ Charbonneau i Van Ryzin (2015) istraživali su jesu li građanima važniji podaci o učinku škola koji školu u njihovoj sredini uspoređuju s državnim prosjekom, sa susjednim školama ili koji prate poboljšanje/pogoršanje učinka škole u odnosu prema prethodnoj godini. Rezultati su pokazali da su građanima najvažniji podaci o usporedbi njihove škole s državnim prosjekom, a najmanje bitni oni o poboljšanju u usporedbi s prethodnom godinom.

i dulje vrijeme da bi se nova praksa prihvatila te da bi naraslo povjerenje građana u tako dostavljene podatke.

Rastu povjerenja u dostavljene podatke svakako pridonosi i uključivanje građana u postavljanje ciljeva i indikatora (Halachmi i Holzer, 2010; Ho, 2011: 198–203) te transformacija građana u suradnike javne uprave. Podaci iz SAD-a govore da lokalne jedinice uvode mjerenje učinka kako bi pojačale odgovornost prema građanima, no njih svega 3% omogućuje građanima da sudjeluju u postavljanju mjerila i ciljeva (Poister i Streib, 1999: 330). Očito je upravo to područje na kojem treba intenzivno raditi⁶ te o čijoj pravilnoj provedbi ovisi i uspjeh sustava mjerenje učinka u njegovu odnosu prema građanima.

3. Vanjsko ugovaranje obavljanja javnih poslova (*outsourcing*) i drugi tržišni mehanizmi

Vanjsko ugovaranje obavljanja javnih poslova (*outsourcing, contracting out*) široko je primijenjen menadžerski mehanizam koji podrazumijeva uključivanje privatnih subjekata u obavljanje javnih poslova. Dio je šireg pristupa marketizacije javnog sektora koji kroz različite mehanizme transformira javni sektor čineći ga u velikoj mjeri nalik privatnom sektoru.⁷ To sve u konačnici ne samo da uključuje privatne subjekte u obavljanje javnih poslova, nego uzrokuje i prebacivanje dijela troškova tih poslova na korisnike uzrokujući na taj način i šire društvene posljedice koje još uvijek nisu do kraja istražene.

Primjena vanjskog ugovaranja proizvodi unutarnje i vanjske efekte u odnosu prema organizacijama koje ga primjenjuju. Pod unutarnjim efektima razumije se učinak tih instrumenata na status zaposlenika organizacija koje te mehanizme primje-

⁶ Woolum (2011) na primjeru pet gradova i okruga (Denver, Derby, Guilford County, Metro Nashville i Vancouver) utvrdila je da ne postoji jedinstveni način kako uključiti građane u proces mjerenja i upravljanja učinkom. Kao neke od metoda kojima se navedeni gradovi koriste ističu se upitnici ili fokus-grupe putem kojih lokalna tijela dobivaju uvid u želje i potrebe građana.

⁷ O mogućnostima i rizicima primjene tržišnih instrumenata u javnoj upravi v. Đulabić, 2014.

njuju te na promjenu organizacije i metoda rada. Vanjske efekte moguće je promatrati i analizirati promatrajući neposredne rezultate (*outputs*), ali i šire društvene posljedice koje uzrokuju (*outcomes*).

Primjena vanjskog ugovaranja dovodi do promjene formalnopravnog statusa zaposlenika javnih organizacija. S obzirom na to da se vanjsko ugovaranje najčešće koristi za pomoćno-tehničke poslove, zaposlenici koji te poslove obavljaju u javnim organizacijama najčešće su prebačeni u privatne subjekte kojima se ti poslovi povjeravaju. Ta promjena radnopravnog statusa zaposlenika u velikom broju slučajeva rezultira smanjenjem prava zaposlenika, što u konačnici dovodi do tzv. skrivenih troškova. Takvi se troškovi u prvom redu očituju u povećanim javnim izdacima usmjerenim na pomoć zaposlenicima koji uglavnom obavljaju pomoćno-tehničke djelatnosti kako bi im se na taj način osigurao egzistencijalni minimum. Naime, podaci o primjeni vanjskog ugovaranja u Velikoj Britaniji i SAD-u pokazuju da takva praksa ima izrazito negativne posljedice za zaposlenike koji obavljaju iste pomoćno-tehničke poslove koje su obavljali i prije *outsourcinga*, ali sada kod privatnih poslodavca kod kojih su uvjeti rada lošiji i plaća znatno niža nego kod njihovih prijašnjih javnih poslodavaca (Đulačić, 2014: 16, 17).

Pored utjecaja na radne uvjete i životni standard zaposlenika, vanjsko ugovaranje proizvodi i šire socijalne učinke. Stoga se posljedice do kojih dovodi primjena tržišnih instrumenata nerijetko naziva »utrkom prema dnu« (*race to the bottom*) (ITPI, 2014, 2016). S pozicije korisnika javnih službi te su posljedice velikim dijelom negativne i očituju se u povećanju društvenih nejednakosti koja proizlazi odatle što primjena tržišnih instrumenata, posebno vanjskog ugovaranja, *de facto* dovodi do privatizacije vitalnih javnih službi i na taj način erodira temeljne društvene vrijednosti koje je javni sektor podupirao, štutio i promovirao.

Recentna istraživanja u SAD-u pokazuju koji su efekti vanjskog ugovaranja obavljanja temeljnih djelatnosti javnih službi na koncept društvene jednakosti. Vanjsko ugovaranje obav-

ljanja javnih službi, poput obrazovanja, socijalnih djelatnosti, javnog prijevoza, opskrbe vodom i sl., u praksi je dovelo do privatizacije tih djelatnosti, što u konačnici dovodi do povećanja nejednakosti u društvu. Izvješće američke organizacije *In the Public Interest* (INPI, 2016) navodi pet posljedica privatizacije javnih službi koje imaju negativan utjecaj na društvenu jednakost. Prije svega to je a) *uvođenje potpuno novih naknada* za korisnike javnih službi. Zbog krize proračunskog financiranja javnih službe dopušteno je da te službe pružaju privatni subjekti kojima je dopušteno uvođenje novih naknada. Također, zbog vanjskog ugovaranja došlo je i b) *do povećanja postojećih naknada*. To se posebno negativno odražava na one s donjeg stupnja društvene ljestvice. Ističe i postojanje c) *privatizacije mreže socijalne sigurnosti* – poput programa Medicaid i programa potpore prehrani (program SNAP) – koje praktički nije moguće provoditi putem privatnih subjekata, i to zbog njihove prenamaglašene orijentacije na profit. Nadalje, tu su i već navedena d) *smanjivanja plaća i drugih primanja* zaposlenih kod privatnih subjekata kojima je povjereno obavljanje javne službe. U konačnici, to sve rezultira e) *povećanjem društveno-ekonomske i rasne segregacije u američkom društvu*. To se posebno očituje na primjerima privatnih škola (tzv. *charter schools*)⁸ u kojima se bilježi znatan trend rasne segregacije. Također, slično je i s održavanjem javnih parkova kod kojih se razvija paralelan sustav bolje održavanih parkova u bogatijim dijelovima gradova za razliku od zapuštenih parkova u onim dijelovima u kojima živi stanovništvo manje ekonomske snage, nerijetko pripadni crnačke ili latinskoameričke populacije (ITPI, 2016).

Istraživanja, nadalje, pokazuju da je za pozitivne efekte upotrebe tržišnih mehanizama potrebno poticati aktivno ponašanje korisnika javnih službi te da postojanje natjecanja i mogućnosti izbora između više ponuđača nisu sami po sebi dovoljni za postizanje kvalitetnije usluge krajnjim korisnicima

⁸ Riječ je o privatnim školama koje imaju javno financiranje i koje mogu samostalno određivati politiku upisa učenika, školarine i slično.

iz nižih društvenih slojeva. Naime, u istraživanju o liberalizaciji opskrbe električnom energijom i pružanja usluge fiksne telefonije, koje su na temelju podataka Eurobarometra za 25 zemalja članica Europske unije proveli Fernández-Gutiérrez, James i Jilke (2016), pokazuje se da tržišno orijentirane reforme nemaju pozitivne učinke na slabije obrazovane korisnike. Samo postojanje natjecanja među ponuditeljima javnih službi i mogućnost izbora između više operatera ne dovode sami po sebi, do kvalitetnije usluge. Stoga je potrebno uložiti aktivan napor da bi korisnici javnih službi imali potencijalne koristi od primijenjenih tržišnih instrumenata. U tom smislu, »... regulacijske politike dizajnirane kako bi osnažile potrošače ... mogu se dodatno iskoristiti kao sredstva za širenje potencijalne koristi od natjecanja, a time ih i pomiriti s ciljevima jednakih mogućnosti i socijalne kohezije...« (Fernández-Gutiérrez, James, Jilke, 2016: 16). Autori zagovaraju regulacijsku socijalnu državu (*regulatory welfare state*) kao koncept primjeren liberaliziranim javnim gospodarskim javnim službama.

Kako bi primjena tržišnih mehanizama polučila pozitivne učinka za građane, potrebno je razvijati institucionalne mehanizme koji će omogućavati snažnije uključivanje građana uz istovremenu primjenu metoda i tehnika suvremenog javnog menadžmenta. U literaturi se takav pristup u javnoj upravi naziva »poduzetništvom koje građane uzima u obzir« (*civic-regarding entrepreneurship* – Bellone i Goerl, 1992). Tim se pristupom nastoje pomiriti neke temeljne postavke poduzetničkog pristupa u upravi s demokratsko-političkim vrijednostima. Pokušavaju se pomiriti autonomija i demokratska odgovornost, menadžersko vodstvo i vizija s uključivanjem građana, tajnost i transparentnost, poduzimanje rizika i briga o javnom dobru. Sukladno tome, javno poduzetništvo koje građane uzima u obzir treba biti »... participativno, odnosno takvo da građanstvo ima veće prilike sudjelovanja u oblikovanju i isporuci ... javnih dobara i usluga.« (Bellone i Goerl, 1992: 132). Na istom su tragu i drugi koncepti, poput koncepta javne vrijednosti (*public value*) koji polazi od toga da je strateškim

upravljanjem javnim organizacijama moguće stvoriti javnu vrijednost.⁹

4. Povelje javnih službi i njihov utjecaj na položaj građana

Povelje javnih službi (povelje građanina, *citizen's charter*) pojavile su se u okviru mjera novog javnog menadžmenta usmjerenih na podizanje kvalitete javnih usluga i jačanje položaja građana u odnosu prema javnoj upravi (Falconer i Ross, 1999; Đulabić, 2006). Prvi put razvijena u Velikoj Britaniji početkom 1990-ih ideja o dokumentima koji određuju standarde javnih službi i postavljaju ciljeve koje pružatelji javnih službi trebaju ostvariti te informiraju građane o tome što mogu očekivati u odnosima s javnom upravom ubrzo se proširila i na ostale europske i druge zemlje (Drewry, 2005a: 323; Žurga, 2008: 107–113). Međutim, razlozi za uređivanje odnosa uprave i građana poveljama, shvaćanje karaktera povelja, implementacija, a onda i ostvareni učinci razlikuju se od zemlje do zemlje.¹⁰

Kao temeljni razlozi poveljiziranja službeno se navode ostvarivanje vrijednosti za novac poreznih obveznika (Drewry, 2005a: 323; Žurga, 2008: 30), otvorenosti, transparentnosti, nediskriminacije, dostupnosti, participacije, povjerenja (Torres, 2005), jednostavnosti upravnih procedura, razvoja standarda kvalitete, indikatora izvršenja i objave njihovih ostvarenja, unaprjeđenje mehanizama zaštite građana u odnosima s upra-

⁹ Detaljnije o konceptu javne vrijednosti vidjeti Đulabić, 2008: 140–146.

¹⁰ Torres (2005: 688) ističe da u zemljama zapadne demokracije postoje tri tipa javnog menadžmenta koji utječu na odnos države i uprave prema građanima, a onda i na karakter povelja javnih službi. Anglo-američke zemlje sklone su tržišnim mehanizmima te se prema građanima odnose kao prema konzumentima usluga. Nordijski tip zemalja također je usmjeren na zadovoljavanje potreba građana, karakterizira ga tradicija pregovaranja i konzultiranja te postizanje efikasnosti i djelotvornosti povezuje s ispunjavanjem želja građana. U zemljama kontinentalne Europe, koje obilježava tradicija upravnog prava, upravne reforme usmjerene su na orijentaciju prema građanima i osnaživanje njihova položaja, ali uz preklapanje s tradicionalnim upravnim sustavima.

vom i drugi (Bovaird i Löffler, 2003: 142; Drewry, 2003; Žurga, 2008: 37). Očekuje se da će uvođenje mehanizama pritužbi građana rasteretiti pravne mehanizme njihove zaštite, a pružanje jasnih informacija o međusobnim očekivanjima poboljšati komunikaciju između građana i uprave te povjerenje i percepciju građana o javnoj upravi (Đulabić, 2006; GNA, 2007, prema: Ohemeng, 2010: 117; Torres, 2005: 697). Međutim, dok je u nekim zemljama zaista postojala intrinzična motivacija za unaprjeđenjem rada, čini se da je u drugima poveljiziranje bilo motivirano nastojanjem da se opravda rad uprave ili da se politički neuspjesi proklamiraju kao loša kvaliteta javnih službi (Drewry, 2005a: 324; Van de Walle et al., 2005: 368). U nekim su zemljama, pak, povelje uvedene pod pritiskom međunarodnih donatora (Drewry, 2005a: 324). Val poveljiziranja koji je uslijedio nakon britanske inicijative upućuje i na to da su povelje postale svojevrsni trend te su stoga u nekim zemljama vrlo brzo pale u zaborav (Van de Walle et al.: 2005).

U pogledu shvaćanja uloge standarda kvalitete u javnom sektoru mogu se razlikovati dvije skupine zemalja: one u kojima standardi kvalitete ne predstavljaju posebna prava građana, nego ciljeve koje uprava treba ostvariti (pretežno zemlje *common law* tradicije, Španjolska i djelomično Italija) te zemlje kontinentalnoeuropskog pravnog kruga s jakom tradicijom upravnog prava i tendencijom preklapanja i miješanja standarda kvalitete s pravima građana (Torres, 2005: 696).¹¹ Shvaćanje karaktera povelja djelomično je utjecalo i na način implementacije, pa je tako u većem dijelu britanskih javnih službi koje povelje smatraju prije svega menadžerskim instrumentom izostala efikasna zaštita položaja građana (Pollitt, 1994: 12). S druge strane, unatoč dugoj tradiciji upravnog prava u Francuskoj i proklamiranim ciljevima transparentnosti, participacije i pojednostavljenja upravnih procedura, francuska Povelja javnih službi (*Charte des Services Publics*) shvaćena je kao interni dokument bez pravne snage. Zbog toga se

¹¹ Đulabić (2006: 26) ističe da bez obzira na upravnopravnu tradiciju pojedinih zemalja javne povelje građanima ne jamče dodatna prava jer ne postoji mogućnost sudske zaštite u slučaju neispunjenja standarda.

javnost o njoj nije posebno informirala, a sama Povelja nije polučila posebne učinke (Drewry, 2005a: 325). U Španjolskoj, pak, mnoge organizacije u sam postupak pripreme povelja s manjim ili većim uspjehom nastoje uključiti korisnike, povelje su javno objavljene i dostupne, a predviđen je i postupak ulaganja prijedloga i pritužbi.

Utvrđivanju i interpretaciji učinaka poveljiziranja treba pristupiti s oprezom jer je često vrlo teško utvrditi uzročno-posljedične veze između uvođenja pojedinih modela unaprjeđenja kvalitete i promjena koje su se potom dogodile u upravi i odnosu uprave i građana. Treba imati na umu da je rezultate mjerenja moguće prilagoditi tako da se uspjeh pokaže višim nego što doista jest, ali i to da učinci ovise o nizu drugih faktora, kao što su sektor u kojem se usluga pruža, tradicija zemlje te svrha uvođenja reformskih mjera i način njihove implementacije. Moguće je da primjena određenih mehanizama prouzroči sasvim suprotne efekte od očekivanih. Iako se smatra da će se kroz poboljšanje transparentnosti i odgovornosti postići veće povjerenje u pružatelja usluge, povelje mogu potaknuti i nepovjerenje jer ohrabruju građane da obrate veću pozornost na kvalitetu usluge (Drewry, 2005b: 16). Na kraju, povelje mogu u istim zemljama i organizacijama dovesti do različitih učinaka jer je riječ o »živim« dokumentima te se razlozi za njihovo donošenje, sadržaj i implementacija kroz vrijeme mijenjaju (v. Van de Walle et al., 2005 za Belgiju).

Zbog svega navedenog empirijska istraživanja pokazuju čitav spektar učinaka poveljiziranja te je teško dobiti jasnu sliku koje učinke, u kojem kontekstu i pod kojim uvjetima može izazvati uvođenje povelja javnih službi.

Komparativna istraživanja provedena u Velikoj Britaniji pokazuju da su stope zadovoljstva korisnika neposrednim kontaktom, telefonskim putem i pisanom komunikacijom te rješavanjem pritužbi znatno veće u službama koje su uvele povelje javnih službi nego u onima koje nisu (Thompson, 2005 prema: Drewry, 2005a: 337–338). Istraživanje provedeno u 28 lokalnih javnih službi pokazalo je da većina ispitanika smatra da su službe poboljšane ili da su standardi ostali na jednakoj razini

nakon godine dana od uvođenja povelja (Pollitt, 1994: 13). Ispitanici koji su upoznati s postojanjem povelja, ali ne znaju navesti njima propisane standarde, uglavnom odgovaraju da nikakve promjene u razini usluga nije bilo (Beale i Pollitt, 1994, prema: Pollitt, 1994: 13). Rana istraživanja također pokazuju da iako poveljiziranje nije izravno osnažilo građane, javnost je neizravno profitirala kroz promjenu načina pružanja usluga s naglašenom orijentacijom prema korisnicima (Falconer i Ross, 1999: 343). U španjolskoj javnoj upravi rezultati istraživanja zadovoljstva korisnika prije i nakon primjene povelja javnih službi pokazuju da su povelje unaprijedile percepciju građana o dostupnosti službi, transparentnosti pružatelja, suradnju među jedinicama nadležnim za pružanje službe, imidž pružatelja te kvalitetu usluge (Torres, 2005: 695). I u Južnoj Koreji povelje su imale jednak učinak na zadovoljstvo korisnika, a pozitivno su djelovale i na razvoj kulture orijentirane prema korisnicima te participaciju građana (Kim, 2009: 425).

Ipak, građani su pokazali i sumnjičavost prema takvom instrumentu te ga je dio njih smatrao tek predizbornim političkim trikom (Pollitt, 1994: 10; Sharma i Agnihotri, 2000: 738), što često i nije bilo bez razloga jer su povelje u nekim slučajevima bile tek vrsta »kozmetičkog eksperimenta« (Kim, 2009: 425). U Južnoj Koreji se pokazalo da je uvođenje evaluacijskog sustava uz posvećenost vodstva nužna pretpostavka uspješnosti poveljiziranja odnosno izbjegavanja da se utvrđeni standardi zadrže na razini obećanja (Kim, 2009: 425). Unatoč naglašavanju načela transparentnosti, otvorenosti, participacije građana, odgovornosti uprave prema građanima i sličnih, iz sadržaja povelja (a često i samih naziva) može se zaključiti da su one često usmjerene prema podizanju kvalitete usluga za pojedince kao potrošače, a ne građane kao aktivne pripadnike društvene zajednice (Pollitt, 1994: 12). Javnost često nije upoznata s postojanjem povelja niti njima utvrđenim standardima javnih službi pa je teško govoriti o jačanju položaja građana u odnosu prema upravi (v. Drewry: 2005a: 325 za Francusku; Lo Schiavo, 2000: 683 za Italiju; Pollitt, 1994: 13 za Veliku Britaniju; v. suprotno Duggett, 1998: 329).

Oснаživanje građana (*empowerment*) zahtijeva prijenos ovlasti, što podrazumijeva da se vladajući istovremeno tih ovlasti odreknu. Budući da kod povelja to nije slučaj, one marginalno utječu na prava pojedinih građana, ali ne rade značajnu razliku u načinu pružanja javnih službi (Hunt, 1996: 59, prema: Falconer i Ross, 1999: 342–343). Uloga suradnika uprave često je u drugom planu jer o sadržaju povelja odlučuju političari, menadžeri i službenici bez uključivanja javnosti u njihov razvoj. Međutim, u novije vrijeme neke su zemlje pokazale volju da uključe građane u pripremu povelja (Thomassen et al., 2014: 571–572). Ipak, način na koji se komunikacija s građanima ostvaruje utječe i na njihovu participaciju. Tako u gradskoj upravi Madrida ističu da poziv građanima objavljen na internetskim stranicama grada nije najprikladnije sredstvo za poticanje aktivnog sudjelovanja, nego je puno djelotvornije ostvariti izravan kontakt sa specifičnim skupinama građana (npr. preko udruga civilnog društva ili upravnih tijela pojedinih službi) koje su posebno zainteresirane za određene službe. Zajamčena mogućnost podnošenja pritužbe također pozitivno djeluje na suradničku ulogu građana jer se na taj način ostvaruje dvosmjerna komunikacija i otvorenost uprave bitna za unaprjeđenje rada. Međutim, u britanskoj nacionalnoj zdravstvenoj službi (*National Health Service*) pokazalo se da povelje mogu proizvesti nerazumno visoka očekivanja pacijenata i njihove rodbine, što je u nekim slučajevima rezultiralo napadima na osoblje (Drewry, 2003). Stoga je od ključne važnosti uspostaviti i obveze građana odnosno korisnika kao protutežu obvezama pružatelja usluga (u slučaju zdravstvenih usluga npr. briga o vlastitom zdravlju, ljubaznost prema osoblju), što ih tek onda čini suradnicima uprave suodgovornima za ishode pojedine djelatnosti.

Kod rasprave o učincima poveljiziranja na odnos uprave i građana najprije treba poći od razloga zbog kojih se povelje donose odnosno njihovih značajki. Smatraju li se one menadžerskim sredstvom usmjerenim na pružanje što kvalitetnije usluge poreznim obveznicima, može se očekivati da će primatelji tih usluga razviti ulogu klijenta sličnu onoj koju imaju

kada kupuju usluge na tržištu. S druge strane, shvaćanje povelja kao dokumenata koji omogućuju javnosti da se uključi u razvoj standarda javnih službi, prati njihovo ostvarivanje i reagira u slučaju povrede približava pojedince ulogama građanina i suradnika u odnosu prema upravi. Uvođenje povelja motivirano nastojanjem da se vrati povjerenje građana u vlast također jača ulogu građanina, premda ne znači da će poveljiziranje zaista i povećati povjerenje javnosti u upravu i vlast. Osim toga, realizacija postavljenih ciljeva ovisi o načinu implementacije te o nizu različitih unutarnjih i vanjskih faktora koji na nju utječu.¹² Ako se poveljama zaista želi osnažiti korisnike usluga koje uprava pruža i potaknuti razvoj uloga građanina i suradnika uprave, potrebno je da se oni uključe u postupak pripreme i unaprjeđenja povelja, na različite načine informiraju o njihovu usvajanju i sadržaju te ispunjavanju postavljenih standarda. Uz zadovoljavanje ključnih organizacijskih i vanjskih implementacijskih preduvjeta, povelje javnih službi na taj način mogu postati prikladan mehanizam promicanja kulture suradnje građana i uprave te aktivnije uloge građana u postizanju veće kvalitete javnih usluga.

5. Zaključci i preporuke

Mjerenje rezultata i učinka djelovanja javnih organizacija, vanjsko ugovaranje i drugi tržišno orijentirani mehanizmi te povelje javnih službi imaju različite učinke na položaj gra-

¹²Uspjeh i učinci poveljiziranja, između ostalog, ovise o političkoj i (u)pravnoj kulturi neke zemlje. Stoga je reforme tog tipa puno teže provesti u zemljama u razvoju nego u zemljama s jakom tradicijom prava korisnika (Drewry, 2005a: 334). Kao temeljni razlozi neuspješne provedbe poveljiziranja navode se prebrza provedba projekta bez pripreme osoblja i rada na promjeni upravne kulture, nedovoljna posvećenost menadžera, neuključivanje službenika i građana u razvoj povelja, odvajanje poveljiziranja od ostalih reformskih programa, nedostatna financijska sredstva i dr. (Ohemeng, 2010). Na temelju pregleda literature i provedenog empirijskog istraživanja u nizozemskim upravnim organizacijama Thomassen et al. (2014) identificirali su 44 unutarnja faktora o kojima ovisi uspjeh implementacije povelja, a oni su podijeljeni u tri grupe: vodstvo (*leadership*), osnaživanje službenika i kontinuirano unaprjeđenje.

danina spram organizacija koje pružaju javne službe i druge javne usluge. Istraživanja pokazuju čitav spektar učinaka do kojih dovodi primjena nekih analiziranih instrumenata (npr. javnih povelja), pa je zbog toga relativno teško dobiti jasnu sliku koje učinke, u kojem kontekstu i pod kojim uvjetima može izazvati njihovo uvođenje. U tom smislu, čini se plauzibilnom i tvrdnja da »... nažalost, nema dokaza da poboljšanje pružanja javnih službi zapravo povećava zadovoljstvo građana kvalitetom usluga« (Kelly, 2003: 855). S druge strane, učinci nekih menadžerskih instrumenata za građane imaju prilično negativne učinke zato što se dovoljno pozornosti nije posvetilo praćenju primjene tih instrumenata i uključivanju korisnika u oblikovanje, provedbu i kontrolu primjene tih instituta. Zato su šire društvene posljedice vanjskog ugovaranja javnih službi uglavnom negativne.

Međutim, ako se želi polučiti pozitivne efekte primjene navedenih instrumenata, potrebno je u cijeli proces njihove pripreme i provedbe u znatno većoj mjeri uključiti korisnike. O njihovoj informiranosti i korištenju uvelike ovisi smanjenje negativnih, a poticanje pozitivnih efekata primjene tih instrumenata.

Navedeni menadžerski mehanizmi još uvijek se u značajnoj mjeri ne primjenjuju u javnoj upravi u Hrvatskoj, pa stoga još uvijek nema ni sveobuhvatnih istraživanja o njihovom utjecaju na položaj građana, kao što je to u zemljama koje su provodile ekstenzivne i duboke menadžerske reforme javne uprave na razni središnje države jednako kao i na razini teritorijalne samouprave. Međutim, iskustva primjene pojedinih instrumenata variraju od zemlje do zemlje, prilagođavaju se konkretnom upravnom okruženju i proizvode različite učinke ovisno o tome kako se primjenjuju te koji se ciljevi njihovom primjenom nastoje postići.

Na temelju komparativnih iskustava moguće je formulirati neke zaključke koji mogu poslužiti kao hipoteze budućih empirijskih istraživanja, ali i kao preporuke o tome kako primjenjivati menadžerske metode u djelovanju javne uprave.

Da bismo menadžerske instrumente uspješno primijenili u javnoj upravi, potrebno je imati na umu sljedeće:

- Različiti instrumenti proizvode različite posljedice kad je riječ o položaju građanina spram upravnih organizacija, što je ovisno o upravno-političkom kontekstu njihove primjene. Zato je primjena svakog instrumenta ovisna o kontekstu organizacije koja ga primjenjuje, njezinoj veličini, tipu zadataka koje obavlja i predanosti prema poboljšanju vlastitog djelovanja i poboljšanja odnosa s građanima. Uz to što je primjenu pojedinog instrumenta potrebno prilagoditi kontekstu svake organizacije, potrebno je i voditi brigu da njegova primjena ne djeluje negativno na dosegnutu razinu kvalitete djelovanja organizacije.
- Potrebno je razviti mehanizme uključivanja korisnika u sve stadije politike primjene nekog menadžerskog instrumenta kako on ne bi djelovao redukcionistički na demokratsko-politički položaj korisnika usluga javnih organizacija. Negativni efekti primjene nekog instrumenta mogu se smanjiti ako se korisnike od početka uključi u proces implementacije tog instrumenta.
- Kad je riječ o javnim službama i korištenju tržišnih mehanizama, potrebno je razviti, tj. oživjeti koncepcije koje su se već u nekim oblicima koristile, kao što je primjerice koprodukcija javnih službi koja počiva na suradnji javnih organizacija s korisnicima njihovih usluga, tj. s građanima.
- Učinkovit mehanizam poboljšanja kvalitete javnih usluga jesu kontinuirane evaluacije usluga koje pruža organizacija od strane njezinih korisnika. U slučajevima vanjskog ugovaranja i drugih tržišno orijentiranih reformi, podaci prikupljeni takvim evaluacijama prijeko su potrebni za buduće upravljanje ugovorima sklopljenim s privatnim subjektima.

Analizirani menadžerski instrumenti mogu pod određenim pretpostavkama polučiti pozitivne rezultate u pogledu pove-

ćanja učinkovitosti javnih organizacija. Pri tome valja voditi računa da se uz pozitivne efekte na učinkovitost osiguraju i adekvatni mehanizmi koji će krajnjim korisnicima usluga koje te organizacije pružaju omogućiti utjecaj na kreiranje politike tih organizacija. Menadžerski instrumenti ne smiju reducirati ulogu pojedinca samo na konzumenta javnih usluga, već trebaju osigurati zadržavanje i jačanje uloge građanina koji je zainteresiran za oblikovanje politike djelovanja organizacije. Učinkovitost upravnih organizacija treba povećati uz istodobno jačanje položaja građanina u odnosu prema tim organizacijama.

Literatura

- Andrews, R., Van de Walle, S. (2013) New Public Management and Citizens' Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness. *Public Management Review* 15(5): 762–783.
- Beeri, I., Uster, A., Vigoda-Gadot, E. (2016) *Is performance management worth the effort? A longitudinal study of its impact on citizens' satisfaction and trust in the Israeli local government*. Draft paper for the COST meeting – LocRef Bern, Switzerland March 30–31.
- Bellone, C. J., Goerl, G. F. (1992) Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy, *Public Administration Review* 52(2): 130–134.
- Bovaird, T., Martin, S. (2004) Citizen and User Participation in the UK: Experiences and Trends. U: Löffler, E., Vintar, M. (ur.) *Improving the Quality of East and West European Public Services*. Aldershot, UK: Ashgate
- Bovaird, T., Löffler, E. (2003) *Quality management in public sector organizations*. U: Bovaird, T., Löffler, E. (ur.), *Public Management and Governance*. London (UK), New York (USA): Routledge
- Brusca, I., Montesinos, V. (2016) Implementing Performance Reporting In Local Government: A Cross-Countries Comparison. *Public Performance & Management Review* 39: 506–534.

- Charbonneau, É., Van Ryzin, G. G. (2015) Benchmarks And Citizen Judgments Of Local Government Performance. Findings from a survey experiment. *Public Management Review* 17(2): 288–304.
- Drewry, G. (2003) Whatever Happened to the Citizen's Charter?. Paper presented at the *International Symposium on Service Charters and Customer Satisfaction in Public Services*, 8–9 December 2003.
- Drewry, G. (2005a) Citizen's Charters. *Public Management Review* 7(3): 321–340.
- Drewry, G. (2005b) *Citizens as Customers – Charters and the Contractualisation of Quality in Public Services*. Paper presented at the EGPA Conference Bern, Switzerland, 31 August – 2 September 2005.
- Duggett, M. (1998) New developments in public administration: country report Citizen's Charter: people's charter in the UK. *International Review of Administrative Sciences*, 64(2): 327–330.
- Dulabić, V. (2014) Primjena tržišnih instrumenata u javnoj upravi: mogućnosti i ograničenja. U A. Musa (ur.) 7. *Forum za javnu upravu*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu
- Dulabić, V. (2008) Građani i javna uprava na primjeru Grada Zagreba: sudionici u demokratskom procesu ili korisnici usluga. *Hrvatska javna uprava* 8(1): 135–169.
- Dulabić, V. (2006) Povelje javnih službi: pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanja uloge građana. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 56(1): 7–48.
- Epstain, P., Wray, L., Harding, C. (2006). Citizens as Partners in Performance Management. *Public Management*, November 2006: 18–22.
- Falconer, P. K., Ross, K. (1999) Citizen's Charter and public service provision: lessons from the UK experience. *International Review of Administrative Sciences*, 65(3), 339–351.
- Fernández-Gutiérrez, M., James, O. Gilke, S. (2016) Competition and Switching in Public Service markets: Can They Reduce Inequalities?, *Regulation & Governance* internet early view, doi:10.1111/rego.12110
- Grosso, A. L., Van Ryzin, G. G. (2011) How Citizens View Government Performance Reporting – Results from a National Survey. *Public Performance & Management Review* 35(2): 235–250.

- Halachmi, A., Mark, H. (2010) Citizen Participation And Performance Measurement: Operationalizing Democracy Through Better Accountability. *Public Administration Quarterly* 34(3): 378–399.
- Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Štimac, V. (2013) Internal And External Use Of Performance Information In Public Organizations: Results From An International Survey. *Public Money & Management*, July 2013: 1–8.
- Hammerschmid, G., Görnitz, A., O., Štimac, V. (2013a) *Public Sector Reform in Germany: Views and Experiences from Senior Executives*. Country Report as part of the COCOPS Research Project, http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Germany_WP3-Country-Report.pdf
- Hammerschmid, G., Löffler, L. (2015) The Implementation of Performance Management in European Central Governments: More a North-South than an East-West Divide. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 8(2): 49–68.
- Hatry, H. P. (2006) *Performance Measurement – Getting Results*. Washington D. C.: The Urban Institute Press
- HM Treasury, Cabinet Office, National Audit Office, Audit Commission Office For National Statistic (2011) *Choosing the Right Fabric – A Framework for Performance Information*. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/02/fabric.pdf>
- Ho, A. T. (2011). Reporting Public Performance Information: The Promise and Challenges of Citizen Involvement. U: Van Dooren, W., Van de Walle, S. (ur.) *Performance Information in the Public Sector – How it is Used*. Chippenham i Eastbourne: Palgrave Macmillan
- ITPI (2014) *Race to the Bottom: How Outsourcing Public Services Rewards Corporations and Punishes the Middle Class*. Washington, USA: In the Public Interest
- ITPI (2016) *How Privatisation Increases Inequality*. Washington, USA: In the Public Interest
- Jacobsen, R., Saultz, A. (2015) Will Performance Management Restore Citizens' Faith in Public Education. *Public Performance & Management Review* 39: 476–497.
- Karsten, S., Visscher, A., de Jong, T. (2001) Another Side to the Coin: The Unintended Effects of the Publication of School Performance Data in England and France. *Comparative Education* 37(2): 231–242.

- Kelly, J. M. (2003) Citizen Satisfaction and Administrative Measures: Is There Really a Link? *Urban Affairs Review* 38(6): 855–866.
- Kim, P. S. (2009) Quality as a reflection of innovation? Quality management in the Korean government. *International Review of Administrative Sciences* 75(3): 419–435.
- Lo Schiavo, L. (2000) Quality Standards in the Public Sector: Differences between Italy and the UK in the Citizen's Charter Initiatives. *Public Administration* 78(3): 679–698.
- Mason, D., Hillenbrand, C., Money, K. (2014) Are Informed Citizens More Trusting? Transparency of Performance Data and Trust Towards a British Police Force. *Journal of Business Ethics* 122(2): 321–341.
- Ohemeng, F. L. K. (2010) The new Charter System in Ghana: the »holy grail« of public service delivery? *International Review of Administrative Sciences* 76(1): 115–136.
- Poister, T. H., Streib, G. (1999) Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice. *Public Administration Review* 59(4): 325–335.
- Pollitt, C. (1994) The Citizen's Charter: A Preliminary Analysis. *Public Money & Management* 14(2): 9–14.
- Sanger, M. B. (2008) From Measurement to Management: Breaking through the Barriers to State and Local Performance. *Public Administration Review* December 2008, Special Issue: 70–85.
- Sharma, A., Agnihotri, V. K. (2001) New Developments in Public Administration: The Citizen's Charter: The Indian Experience. *International Review of Administrative Sciences* 67(4): 733–739.
- Thomassen, J., Ahaus, K., Van de Walle, S., Nabitz, U. (2014) An implementation framework for public service charters, *Public Management Review* 16(4): 570–589.
- Torres, L. (2005) Service Charters: Reshaping Trust in Government – The Case of Spain. *Public Administration Review* 65(6): 687–699.
- Van de Walle, S., Thijs, N., Bouckaert, G. (2005) A tale of two charters. *Public Management Review* 7(3): 367–390.
- Van de Walle, S., Roberts, A. (2011) Publishing Performance Information: An Illusion of Control? U: Van Dooren, W., Van de Walle, S. (ur.) *Performance Information in the Public Sector – How it is Used*. Chippenham and Eastbourne: Palgrave Macmillan

- Van Dooren, W. (2006) *Performance Measurement in the Flemish Public Sector: A Supply and Demand Approach*. Doktorski rad. Fakultet društvenih znanosti, Sveučilište u Leuvenu, <http://soc.kuleuven.be/io/english/research/publication/performance-measurement-in-the-flemish-public-sector-a-supply-and-demand-approach>
- Van Dooren, Wouter (2008) *Performance Indicators: a Wolf in Sheep's Clothing?* Rad prezentiran na konferenciji *Changing Educational Accountability in Europe*. Social Science Research Centre Berlin, 24.–25. lipnja 2008.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., Halligan, J. (2010) *Performance Management in the Public Sector*. London (UK), New York (USA): Routledge, Taylor & Francis Group
- Woolum, J. (2011) Citizen Involvement in Performance Measurement and Reporting A Comparative Case Study From Local Government. *Public Performance & Management Review* 35(1): 79–102.
- Žurga, G. (ur.) (2008) *Quality Management in Public Administrations of the EU Member States: Comparative Analysis*. Ljubljana, Slovenija: Ministarstvo javne uprave Republike Slovenije

Anto Bajo*, Marko Primorac**,
Dario Runtić***

UPRAVLJANJE JAVNIM FINANCIJAMA, ODGOVORNOST I POVJERENJE GRAĐANA

Prethodno znanstveno priopćenje

UDK 336.132.01

351.72:35.072.7

Glavni je cilj rada utvrditi mogućnosti primjene analitičkih oruđa za poboljšanje kvalitete financijskog upravljanja, povećanje razine odgovornosti i povjerenja građana u državu i lokalne jedinice. Program *Javni rashodi i financijska odgovornost* (engl. *Public expenditure and financial accountability* – PEFA) okvir je za procjenu i izvještavanje o snagama i slabostima u upravljanju javnim financijama. Do 2015. čak 541 država koristila se PEFA-om, a postoje 294 javno dostupna izvještaja i rezultata vrednovanja. U Hrvatskoj je PEFA procjena primijenjena razini lokalnih jedinica – za četiri grada – Crikvenice, Koprivnice, Labina i Siska. Provedene PEFA analize bile su iznimno korisne u prepoznavanju glavnih problema kao i čimbenika koji pružaju potporu kvalitetnijim fiskalnim rezultatima i mogućim daljnjim aktivnostima na poboljšanju upravljanja financijama u lokalnim jedinicama.

Ključne riječi: upravljanje javnim financijama, javni rashod, odgovornost, povjerenje, lokalne jedinice, Hrvatska

* Izv. prof. dr. sc. Anto Bajo, viši znanstveni suradnik na Institutu za javne financije, izvanredni profesor Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: anto.bajo@ijf.hr

** Dr. sc. Marko Primorac, docent na Katedri za javne financije Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: mprimorac@efzg.hr

*** Dario Runtić, savjetnik, Udruga gradova u Republici Hrvatskoj, e-mail: dario@udruga-gradova.hr

1. Uvod

Javni rashodi i financijska odgovornost (Public Expenditure and Financial Accountability – PEFA) alat je ne samo za potrebe praćenja stanja nego za provedbu reforme upravljanja javnim financijama. Može se smatrati i globalnim instrumentom ili zlatnim standardom za stvaranje snažnog i učinkovitog upravljanja javnim financijama. PEFA je pouzdan program ocjene financijskog upravljanja utemeljen na pokazateljima koji mogu snažno utjecati na unutarnje odluke nacionalnih vlada i izvršnih tijela na subnacionalnim razinama vlasti. PEFA dopušta vladama ne samo da procijene stanje sustava upravljanja financijama, nego i da prate njegov napredak tijekom vremena.

Glavni je cilj rada utvrditi mogućnosti primjene analitičkih oruđa za poboljšanje kvalitete financijskog upravljanja, povećanje razine odgovornosti i povjerenja građana u državu i lokalne jedinice. Korisno analitičko oruđe za ostvarenje navedenih ciljeva nudi PEFA. Na primjeru obavljene procjene financijskog upravljanja u odabranim hrvatskim gradovima (Labin, Crikvenica, Koprivnica i Sisak) potvrđuje se opravdanost korištenja PEFA-om kao kvalitetnim sredstvom za povećanje odgovornosti za pružanje javnih usluga, ali i za rast povjerenje građana u administrativna tijela lokalnih jedinica.

Rad je podijeljen u pet dijelova. Nakon uvoda, u drugom se dijelu obrazlaže svrha i namjena korištenja analitičkih oruđa za potporu financijskom upravljanju u državi i lokalnim jedinicama i povećanju njihove odgovornosti za pružanje javnih usluga. U trećem se dijelu objašnjavaju prakse primjene PEFA analitika u svijetu. Četvrti dio pruža ključne nalaze provedene PEFA analize u Hrvatskoj na primjeru četiriju lokalnih jedinica, a peti dio su zaključci rada.

2. Javni rashodi i financijska odgovornost – okvir

PEFA program pruža okvir za ocjenu i izvještavanje o snagama i slabostima upravljanja financijama države i lokalnih

jedinica korištenjem kvantitativnih pokazatelja. Pored vlada, korisnici PEFA su organizacije civilnog društva i međunarodne razvojne institucije. PEFA izvješća omogućuju korisnicima dobivanje brzog uvida u snage i slabosti sustava upravljanja javnim financijama. Korisnici mogu provjeriti posljedice ostvarenih rezultata za ključne ciljeve fiskalne politike poput strateške alokacije resursa i učinkovitog pružanja javnih usluga. PEFA analize pridonose dijalogu o potrebi provedbe i definiranja prioriteta reforme upravljanja javnim financijama (PEFA, 2016).

PEFA identificira 94 dimenzije upravljanja koje se analiziraju kroz 31 pokazatelj svrstan u sedam stupova – pouzdanost proračuna, transparentnost javnih financija, upravljanje imovinom i obvezama, fiskalna strategija temeljena na pravilima i proračunskom procesu, predvidljivost i kontrola u izvršenju proračuna, računovodstvo i izvještavanje te vanjski nadzor i revizija. Sedam stupova definira ključne elemente upravljanja javnim financijama (tablica 1). Unutar sedam stupova nalazi se 31 specifičan pokazatelj usmjeren na ključne mjerljive aspekte sustava upravljanja javnim financijama. PEFA se koristi rezultatima izračuna pojedinih pokazatelja (koji se temelje na dostupnim podacima) za cjelovitu procjenu sustava upravljanja javnim financijama.

Svaki stup obuhvaća skupinu pokazatelja koji mjere uspješnost ključnih elemenata sustava, procesa i institucija vlasti. Svaki pokazatelj pak uključuje jednu ili više dimenzija uspješnosti. Svaka dimenzija mjeri uspješnost na skali od A do D. Najviša ocjena zajamčena je za pojedinu dimenziju ako svi elementi upravljanja javnim financijama zadovolje međunarodno priznati standard dobre uspješnosti. Ocjene specifične za pojedinu dimenziju agregiraju se radi formiranja ukupne ocjene za svaki pokazatelj korištenjem odgovarajućom metodom koja je utemeljena na stupnju povezanosti između pojedinih dimenzija.

Tablica 1. Sedam stupova PEFA-e

Stup	Cilj
Pouzdanost proračuna	Vladin proračun je realističan, a izvršava se u skladu s namjenom. Pouzdanost proračuna mjeri se usporedbom stvarnih prihoda i rashoda (neposredni rezultati sustava upravljanja javnim financijama) s izvorno odobrenim (planiranim) proračunom.
Transparentnost javnih financija	Informacije o upravljanju javnim financijama su sveobuhvatne, dosljedne i dostupne korisnicima. Transparentnosti javnih financija postiže se kroz sveobuhvatne klasifikacije proračuna, transparentnost svih prihoda i rashoda države, uključujući međuvladine transfere, objavljene informacije o uspješnosti pružanja usluga i neometan pristup fiskalnoj i proračunskoj dokumentaciji.
Upravljanje imovinom i obvezama	Učinkovito upravljane imovinom i obvezama osigurava da javna ulaganja pružaju vrijednost za novac, evidentiranje i upravljanje imovinom, prepoznavanje fiskalnih rizika te razborito planiranje, odobrenje i nadzor dugova i jamstava.
Fiskalna strategija temeljena na pravilima i proračunskom procesu	Fiskalna strategija i proračun pripremljeni su uzimajući u obzir fiskalne politike vlade, strateške planove i odgovarajuće makroekonomske i fiskalne projekcije.
Predvidljivost i kontrola izvršenja proračuna	Proračun se izvršava unutar sustava učinkovitih standarda, procesa i unutarnjih kontrola, osiguravajući prikupljanje sredstava i njihovo korištenje u skladu s namjenom.
Računovodstvo i izvještavanje	Vode se točne i pouzdane evidencije, a informacije se izrađuju i dostavljaju pravovremeno za potrebe donošenja odluka, upravljanja i izvještavanja.
Vanjski nadzor i revizija	Javne financije revidiraju neovisne institucije, a postoji vanjsko praćenje provedbe preporuka za poboljšanje od strane izvršne vlasti.

Izvor: Autori, prema PEFA metodologiji.

Neki od glavnih ciljeva PEFA-e jesu jačanje kapaciteta za procjenu kvalitete upravljanja javnim financijama kroz smanjenje transakcijskih troškova, poticanje usklađivanja aktiv-

nosti donatora i praćenje napretka u upravljanju javnim financijama tijekom vremena. Prva javno dostupna verzija PEFA-e pokrenuta je 2005., a prve dvije države analizirane u istoj godini su Afganistan i Zambija. Od pokretanja 2001. PEFA bilježi 40.000 ocjena, a koristila se više od 500 puta u 150 država. Moguće je razlikovati četiri faze u nastajanju programa: razvoj (razdoblje 2002.–2005.), diseminacija (2006.–2008.), integracija (2009.–2012.) i globalno javno dobro (2012.–2017.).

Slika 1. Nastajanje PEFA-e



Izvor: Autori.

Otvoren i uredan sustav upravljanja javnim financijama jedan je od nužnih elemenata za ostvarivanje željenih fiskalnih i proračunskih rezultata:

- *Agregatna fiskalna disciplina* zahtijeva učinkovitu kontrolu ukupnog proračuna i upravljanje fiskalnim rizicima.
- *Strateška alokacija resursa* uključuje planiranje i izvršenje proračuna u skladu s vladinim prioritetima radi postizanja ciljeva.
- *Učinkovito pružanje usluga* zahtijeva korištenje proračunskim prihodima za ostvarenje najviše razine javnih usluga u okviru raspoloživih sredstava.

PEFA 2016. predstavlja posljednju nadogradnja izvornog sustava procjene iz 2001. U novoj verziji PEFA iz 2016. poboljšana su mjerila za ocjenu upravljanja javnim financijama, a uveden je sedmi stup usmjeren na detaljno planiranje javnih investicija, imovine i obveza. PEFA analizira porezne i neporezne prihode

te omogućuje njihovo preciznije predviđanje. U PEFA 2016. naročito se ističe transparentnost i otvorenost osiguranjem poticaja za objave i dostupnosti proračunske dokumentacije, javne nabave, fiskalne strategije i rizika. Konačno, nova PEFA uspostavlja jasniji i jednostavniji sustav bodovanja zamjenom neocijenjenog koda ocjenom D, što znači da nema dovoljno informacija ili da je uspješnost ispod osnovne razine.

U početku je program PEFA bio usmjeren na središnju vlast, uključujući povezane nadzorne i računovodstvene institucije (državne i interne revizorske institucije). Međutim, tijekom vremena PEFA se sve više koristi u ocjeni upravljanja javnim financijama na nižim razinama vlasti. Opseg kategorije »središnja država« korištene u PEFA-i temelji se na klasifikaciji u Statistikama javnih financija (GFS) Međunarodnog monetarnog fonda.

PEFA utječe na poboljšanje upravljanja javnim financijama na nekoliko načina. Na primjer, rezultati izvještaja iz 2011. pokazuju da se dimenzije koje uključuju koncentraciju reformskih sudionika i strogo pravne reformske mjere poboljšavaju brže od onih koje sadržavaju velik broj sudionika i dimenzija u kojima je nužna usklađenost sa zakonima ili reformskim aktivnostima.

Pored toga, na temelju iskustava nekoliko država može se zaključiti da su ocjene sustava upravljanja javnim financijama korištenjem PEFA-e utjecale na vlade čak i u relativno kratkim razdobljima. Ocjene nastale provedbom PEFA projekata omogućile su izravne promjene u vladinim programima reformi upravljanja javnim financijama. Rezultati mogu pružiti potvrdu dobre vladine politike i prepoznavanje novih izazova za nastavak reformi upravljanja javnim financijama.

PEFA je okvir koji pruža mogućnost analiziranim državama da dijele svoja iskustva s ostalim državama i na taj način ubrzaju svoj razvojni proces. Na primjer, provedena istraživanja na uzorku visokozaduženih siromašnih država od 2001. do 2006. pokazuju njihov spor, ali konstantan napredak i poboljšanje u upravljanju javnim financijama. Države koje primjenjuju PEFA-u obično poboljšavaju svoju fiskalnu transparentnost.

Pored toga, rezultati pojedinih reformi određeni su znatno jasnije. Neke države naglašavaju poboljšanja u planiranju proračuna kao jedan od načina na koji PEFA utječe na upravljanje javnim financijama države i lokalnih jedinica. Drugi način na koji primjena programa utječe na upravljanje javnim financijama jest smanjenje broja računa države (u slučaju Nepala s 1.500 na 500) kao rezultat reforme sustava državne riznice obavljene nakon provedene PEFA procjene.

3. Javni rashodi i financijska odgovornost – primjena u svijetu

U razdoblju od 2006. do 2015. bilježi se 541 primjena PEFA-e (tablica 2). Javno su dostupna 294 rezultata analize – sažetak nalaza, rezultati kao i podaci po državama.

PEFA sustav procjene omogućuje sistematizaciju podataka o državama obuhvaćenim istraživanjem na jednostavan i brz način. Neke od varijabli koje se istražuju za svaku državu jesu površina, stanovništvo, BDP po stanovniku, realni BDP, inflacija/potrošačke cijene, bruto dug države, javni dug, bilanca plaćanja i ukupne rezerve iskazne u mjesecima uvoza. Te informacije daju kratak sažetak većine općih podataka o pojedinoj državi. Međutim, za usporedbu je najznačajniji sadržaj PEFA izvještaja.

Tablica 2. Primjena PEFA-e u svijetu od 2006. do 2016.

	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Europa i središnja Azija	6	6	4	7	2	6	10	5	13	10	2
Istočna Azija i Pacifik	3	4	3	6	6	5	5	4	2	5	1
Bliski istok i sjeverna Afrika	1	3	2	2	3	2		2		4	8
Sjeverna Amerika			1						1		
Južna Azija	1	3	3	4	2	1	2	3	1	2	1
Sub Saharan	18	19	21	18	31	15	23	24	14	19	29
Ukupno (države)	29	35	34	37	44	29	40	38	31	40	41
Ukupno (izvještaji)	34	41	41	49	55	34	54	47	36	51	52

Izvor: PEFA, 2016.

Države koje su se koristile PEFA-om mogu se podijeliti u kategorije prema obujmu i učestalosti korištenja PEFA-om: 1–3 puta, 4–6 puta, 7–9 puta i više od 10 puta, i one koje nisu provele procjene. Države u prvoj kategoriji su Rusija, Grenland, Bolivija, Paragvaj, Panama, Gvatemala, Indija, Zimbabve, Sudan, Čad, Niger, Mali i mnoge druge. Pojedine države uključene su u drugu kategoriju jer su procjene obavile učestalije, poput Kenije, Južnog Sudana, Maroka, Burkinse Faso i Hrvatske. Države koje su primijenile PEFA-u 7–9 puta jesu – između ostalih – Brazil, Tunis i Srbija. Države koje su primijenile PEFA procjenu više od 10 puta uključuju Etiopiju, Tanzaniju, Pakistan, Peru, Ekvador i Ganu.

Tablica 3. Broj PEFA procjena u Europi od 2006. do 2016.

	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
SD	2	4	4	5	0	1	0	0	2	3	2
LJ	0		0	1	1	5	0	0	6	6	0
Ukupno	2	4	4	6	1	6	0	0	8	9	2

Napomena: SD – središnja država, LJ – lokalne jedinice

Izvor: PEFA, 2016.

Broj PEFA procjena europskih država u razdoblju 2006.–2016. prikazan je u tablici 3. U Europi su Albanija i Moldavija provele PEFA procjene u 2006. Nakon toga u 2007. na razini središnje države analizu su obavili Kosovo, Makedonija, Rusija, Srbija i Ukrajina. U 2008. samo su Moldavija i Norveška primijenile PEFA-u, a u 2009. Bjelorusija, Kosovo, Crna Gora, Turska i Švicarska – kanton Lucern. U 2010. analizu je provela Srbija, a u 2011. Kosovo je provelo pet procjena u lokalnim jedinicama te Moldavija na razini središnje države. U 2012. procjene su obavili Albanija, Kosovo i Ukrajina. Kosovo je provelo šest procjena na razini lokalnih jedinica, a u 2013. jednu na razini lokalne jedinice i jednu na razini države. Dodatno, u 2014. Bjelorusija i Grenland obavili su dvije PEFA-e na razini države, a BiH četiri na razini lokalnih jedi-

nica kao Hrvatska. U 2015. procjenu su provele Makedonija, Moldavija i Srbija – sve države obavile su jednu procjenu na razini države, a samo Srbija četiri procjene na razini lokalnih jedinica. Kosovo i Ukrajina u 2016. primijenili su PEFA-u na razini središnje države.

4. Javni rashodi i financijska odgovornost u Republici Hrvatskoj – glavne poruke

U Zagrebu je 30. rujna 2014. održano predstavljanje glavnih rezultata obavljene PEFA analize za četiri ogledna (pilot) grada¹ te su istaknuti zajednički problemi i preporuke za poboljšanje sustava upravljanja javnim financijama u Republici Hrvatskoj². Inicijator projekta je Udruga gradova koja je kroz PEFA analizu nastojala utvrditi mjere koje treba poduzeti za jačanja financijskog upravljanja i fiskalne odgovornosti gradova, općina i županija u Republici Hrvatskoj

PEFA procjena provedena je u četiri grada – Crikvenici, Koprivnici, Labinu i Sisku. Analizom su prepoznata brojna pozitivna obilježja sustava upravljanja javnim financijama u odabranim gradovima. Slabiji pokazatelji upravljanja često su rezultat uvjeta na koje gradovi ne mogu utjecati. Pojedini problemi u upravljanju isti su za sve gradova, a neki specifični samo za pojedine.

4.1. Prepoznati problemi

Nepredvidivost prihoda. Nepredvidivost prihoda pokazala se preprekom stabilnom planiranju proračuna u sva četiri grada. Ona utječe na oba glavna izvora prihoda – udio prihoda od

¹ Sve PEFA izvještaje za hrvatske lokalne jedinice pripremio je PEFA tim procjenitelja u sastavu Giovanni Caprio (voditelj tima), John Wiggins (viši stručnjak za upravljanje javnim financijama) i Anto Bajo (lokalni stručnjak za upravljanje javnim financijama).

² Rezultati ocjene financijskog upravljanja primjenom PEFA metodologije dostupni su na: <http://www.udruga-gradova.hr/poziv-predstavljanje-rezultata-pefa-projekta/>.

poreza na dohodak i prihoda od komunalne naknade i komunalnog doprinosa. Prihod od poreza na dohodak mogao bi biti manji od očekivanog zbog nepovoljnih kretanja u nacionalnom gospodarstvu te zbog specifičnih nepovoljnih gospodarskih kretanja koji nepovoljno utječu na određene jedinice lokalne samouprave. Dok se prihod od komunalne naknade može u razumnoj mjeri predvidjeti, prihod od komunalnog doprinosa za nove razvojne projekte u značajnoj mjeri ovisi o kretanju broja novih razvojnih projekata na koje pak utječe cjelokupna razina gospodarske aktivnosti i specifični lokalni čimbenici. U konačnici je teško predvidjeti prihod od prodaje imovine koji može biti važan izvor financiranja novih ulaganja.

Prihod od namjenskih pomoći određenih ministarstava također je nepredvidiv – odluke o dodjelama često se donose *ad hoc*. Prihodi od lokalnih poreza o kojima odlučuju lokalne jedinice (a koje uglavnom ubire Porezna uprava), poput poreza na kuće za odmor, tvrtku ili naziv, porez na potrošnju i korištenje javnih površina, nisu izdašni. Gradovi bi mogli povećati prihod od komunalne naknade oslanjajući se na sve lokalne izvore informacija za cjelovitije evidentiranje imovine na koju se može obračunati naknada. Lokalne jedinice nemaju nikakvu kontrolu nad ubiranjem poreza na dohodak i poreza na promet nekretninama, pri čemu su u potpunosti ovisni o Poreznoj upravi koja ne pruža dostatne informacije o plaćanjima pojedinačnih poreznih obveznika ili o pojedinim transakcijama nekretninama. Gradovi zbog takve situacije moraju biti spremni na promjene proračuna tijekom svake godine, i to uglavnom usmjerene na promjenu visine rashoda za kapitalna ulaganja.

Ograničen opseg financijskog izvještavanja i revizije. Financijsko izvještavanje gradova uglavnom je usmjereno na aktivnosti koje izravno kontrolira središnja uprava, barem do uspostave jedinstvenog računa riznice (JRR) kroz koji prolaze svi primici i izdaci. U slučajevima gdje su korisnici proračuna – škole, knjižnice, muzeji, itd. – zadržali odvojene bankovne račune, izvještaji i revizija obuhvaćaju isplate grada (transfere) tim ustanovama, a ne i njihove konačne izdatke. Vlastiti

prihodi korisnika proračuna (naknade za obrazovanje u vrtićima, obroke u školama itd.) isključeni su iz proračuna iako su evidentirani u financijskim izvještajima koji obuhvaćaju dulja razdoblja od onih obuhvaćenih revizijom. Korisnici proračuna samo su tek povremeno bili predmetom revizije, premda je potrebno obaviti njihovu godišnju reviziju.

Izostanak analize fiskalnih rizika povezanih s poduzećima u vlasništvu gradova. Važne elemente odgovornosti gradskih uprava (održavanje infrastrukture, pružanje komunalnih usluga) u stvarnosti su preuzela gradska poduzeća umjesto da te odgovornosti preuzmu osobe izravno zaposlene u gradovima. Postojeća prilično rigidna kontrola zaduživanja lokalnih jedinica (uključujući i davanje jamstava) uvelike je umanjila potencijalne rizike povezane s poslovanjem tvrtki u vlasništvu gradova. Nema dokaza o zahtjevima gradova za subvencijama, ali gradovi i dalje ostaju odgovorni za posljedice pružanja usluga poduzeća u njihovu vlasništvu, kao i za otplatu obveza po zaduženju tih poduzeća.

Izostanak učinkovitog srednjoročnog fiskalnog planiranja. Najučinkovitije pružanje javnih usluga može se ostvariti kroz višegodišnje planiranje rashoda i potrebnih izvora financiranja. Tada se mogu učinkovito obaviti ulaganja te po završetku novih ulaganja jasno utvrditi potrebno osoblje i sredstva za tekuće pružanje usluga. Međutim, u postojećim uvjetima, nepredvidivost prihoda uvelike otežava, pa čak možda i potpuno onemogućuje razborito planiranje. U odnosu prema središnjoj državi, razmjerno veći udio gradskih proračuna koristi se za kapitalna ulaganja, a posljedica nepredvidivosti prihoda jest i to što se prilagodbe proračuna obično obavljaju u dijelu kapitalnih programa jer njihovom promjenom nema negativnih posljedica za usluge ili obveze prema zaposlenima.

Velika dospjela nenaplaćena potraživanja. Sva četiri grada imala su značajna dospjela nenaplaćena potraživanja za koja su sami odgovorni. Nesporno je da je to zbog čega dužnici nisu podmirili svoje dugove djelomično odraz cjelokupnog stanja hrvatskog gospodarstva.

Izostanak unutarnje revizije. Dva od četiri grada nisu imala funkcionalne unutarnje revizije u razdoblju analize. S obzirom na to da Državni ured za reviziju nije u mogućnosti godišnje obaviti sveobuhvatnu reviziju svake jedinice lokalne samouprave, važno je da lokalne jedinice osiguraju dostatan kapacitet za unutarnju reviziju, uz poseban naglasak na pružanje javnih usluga.

Izostanak primjene Međunarodnih računovodstvenih standarda javnog sektora. Aktualni hrvatski propisi nalažu izvještavanje o rashodima na obračunskoj osnovi umjesto isključivo na gotovinskoj osnovi. Slijedom toga, iako se svake godine standardi dosljedno primjenjuju, financijski izvještaji nisu u skladu ni s Međunarodnim računovodstvenim standardima javnog sektora (MRSJS) koji nalažu primjenu gotovinskog načela, a ni sa standardima koji nalažu obračunsko načelo, a koji bi zahtijevali sveobuhvatne bilance i rezerviranja za amortizaciju imovine.

4.2. Čimbenici za poboljšanje učinkovitosti

Uspostava jedinstvenih računa riznice. Postupak uspostave jedinstvenih računa riznice kroz koje bi prolazili svi primici i izdaci gradova, uključujući i izdatke i primitke korisnika proračuna, osigurava cjelovitost vođenja proračuna i financijskog izvještavanja. Time se rješava problem primitaka i konačnih izdataka korisnika proračuna koji se ne bilježe u potpunosti te problem nepotpunog obuhvata godišnjih revizija. Također se jača kontrola nad isplatom plaća i ostalih izdataka. Postupak uspostave jedinstvenog računa riznice dovršen je u Crikvenici, Labinu i Sisku (osim Sportskog centra) te početkom 2015. u Koprivnici.

Izrada strateških planova razvoja. Sva četiri grada svjesna su potrebe za poboljšanjem srednjoročnog planiranja proračuna te za utvrđivanjem mjera koje će pridonijeti njihovom razvoju i napretku. Labin i Koprivnica nešto su napredniji od druga dva grada, ali i kod njih ima prostora za napredak u području strateškog planiranja.

Priprema za korištenje fondovima EU. Mogućnost dobivanja dodatnih sredstava iz EU-a za financiranje ulaganja i izdataka vezanih uz razvoj važan je poticaj učinkovitom pla-

niranju. Međutim, EU fondovi će se odobriti tek nakon izrade i predstavljanja programa i projekata koji će pružiti potporu za učinkovito korištenje tim fondovima. Nakon što se odobri provođenje programa, EU fondovi će pružiti značajnu mjeru osiguranja da se infrastruktura i drugi oblici razvoja zaista mogu ostvariti.

Tendencija boljeg raspolaganju gradskom imovinom. Državni ured za reviziju Gradu Sisku preporučio je poduzimanje dodatnih mjera da bi se osiguralo evidentirenje i popisivanje gradske imovine (stambenih objekata, zemljišta i drugih građevina) te ostalih resursa kako bi grad bio siguran da se oni na pravilan način čuvaju, održavaju i koriste. Dobar primjer upravljanje je Labin u kojem grad dijeli svoj objekt vrtića sa susjednim općinama, a vatrogasna služba Koprivnice također je u službi najvećeg gradskog poslodavca.

4.3. *Moguće daljnje mjere za poboljšanje upravljanja javnim financijama*

Promijeniti načine financiranja lokalnih samouprava. Financiranje lokalnih samouprava koje se temelji na dodjeli udjela od poreza na dohodak ubranog na nacionalnoj razini, a koji plaćaju stanovnici svake jedinice lokalne samouprave, ne čini se zadovoljavajućim. Lokalne samouprave snose rizik nedostatnih prihoda bez ikakve mogućnosti poduzimanja mjera da riješe taj problem. Nema nužne povezanosti između prihoda od poreza na dohodak i potreba gradova i općina, a prihod od poreza – uzimajući u obzir velik broj neoporezivih dohoda koje prima većina građana – vjerojatno neće biti dovoljan da potpomogne bilo kakav daljnji prijenos odgovornosti sa središnje vlasti na jedinice lokalne samouprave. Stoga bi bilo bolje da središnja vlast podupire lokalne samouprave iz općeg poreza koji bi se temeljio na procjeni fiskalnih potreba svake jedinice lokalne samouprave, uzimajući u obzir njezine odgovornosti za pružanje usluga i kapacitete za ostvarivanje vlastitog prihoda. Potpore bi se temeljile na formuli koja bi uzimala u obzir broj stanovnika (uključujući i dobnu raspodjelu te relativnu gustoću stanovnika) i kapacitete za ostvarivanje prihoda

(temeljene na standardnom postotku primijenjenom na vrijednosti imovine) s ciljem da se omogućí pružanje minimalne razine svake usluge u cijeloj državi. Siromašnije jedinice lokalne samouprave s nižim kapacitetima za ostvarivanje vlastitih prihoda dobile bi shodno tome više potpore. Trenutačni sustav u kojem jedinice lokalne samouprave mogu nametnuti prirez koji plaćaju njihovi stanovnici mogao bi se zadržati, dok bi im se istovremeno pružila mogućnost da nametnu komunalne naknade (ili druge lokalne poreze na imovinu) pri višim stopama od onih predviđenih izračunom potpore.

Unaprijediti sustav poreza na imovinu. Osim radi jednostavnijeg predviđanja financiranja od središnje vlasti i brže prilagodbe potrebama lokalnih samouprava, također je potrebno poduzeti mjere koje bi omogućile jedinicama lokalne samouprave povećanje prihoda pod vlastitom kontrolom. Potrebno je unaprijediti katastarske knjige u cijeloj državi kako bi sve jedinice lokalne samouprave mogle nametnuti godišnji porez temeljen, u nekom obliku, na vrijednosti imovine. Istovremeno je potrebno otkloniti ograničenja namjenskog korištenja prihodima od komunalnih naknada. Iako bi porez na promet nekretnina vjerojatno trebao i dalje ostati nacionalni porez, Porezna uprava treba pružiti lokalnim jedinicama sve informacije o transakcijama vezanima uz njihovo područje i olakšati prikupljanje prihoda. Također bi se trebala potaknuti bolja razmjena informacija između Porezne uprave i lokalnih jedinica što bi pridonijelo cjelovitom prikupljanju poreza koje (u ime većine lokalnih jedinica) prikuplja Porezna uprava. To bi možda čak i pomoglo Poreznoj upravi da utvrdi građane koji su obvezni plaćati poreze.

4.4. Šira perspektiva upravljanja javnim financijama lokalnih samouprava

Komponente PEFA-e nastoje ustanoviti djeluju li (državne ili lokalne) vlasti učinkovito i transparentno – u skladu sa zakonima. Međutim, ne postavlja se pitanje jesu li javne usluge doista pružene učinkovito te jesu li primjereno dodijeljene funkcije na različitim razinama vlasti. Ne uzimajući u obzir Grad Zagreb, prosječan broj stanovnika u gradovima i opći-

nama kreće se oko 6.000. Županije u prosjeku imaju 175.000 stanovnika, no odgovorne su samo za 2,5 posto ukupnih općih izdataka države, u usporedbi s gradovima i općinama koje su zajednički odgovorne za 8,5 posto općih izdataka države. Iskustva drugih država pokazuju da veće jedinice imaju bolje mogućnosti za pružanje javnih usluga. U Hrvatskoj su mogućnosti za decentralizaciju odgovornosti za glavne javne usluge – obrazovanje, zdravstvo, glavne ceste – ograničene veličinom jedinica lokalne samouprave i njihovom mogućnosti za financiranje i upravljanje tim funkcijama. Ako bi se razmatrao prijenos većeg dijela odgovornosti središnje vlasti, potrebno je uzeti u obzir cjelokupnu strukturu potreba lokalnih samouprava. Također je potrebno uzeti u obzir ekonomije razmjera kako bi se izbjeglo podvostručenje aktivnosti između susjednih uprava.

5. Zaključak

Hrvatska je jedina država članice EU-a koje je provela PEFA-u na svom području. Popis država koje se nisu koristile PEFA-om uključuje, primjerice, SAD i Kanadu. To su uglavnom države kod kojih su prakse upravljanja javnim financijama u prosjeku razvijenije. Njihova gospodarstva uglavnom su već na putu održivog razvoja, a njihov sustav upravljanja javnim financijama razvijen je i na razini središnje države i na nižim razinama vlasti.

PEFA je utjecala na poboljšanje upravljanja javnim financijama. Točnije, korištenjem PEFA metodologije moguće je pratiti koriste li vlade odgovorno novac građana za ispunjavanje utvrđenih ciljeva. PEFA je način poboljšanja upravljanja javnim financijama kao i ključ za poboljšanje fiskalnih rezultata. PEFA pruža potporu za poboljšanje pružanja javnih usluga poput obrazovanja, javnog prijevoza, zdravlja i snažno je angažirana na smanjenju siromaštva. PEFA čini sustav upravljanja javnim financijama transparentnijim tako da građani bolje razumiju kako vlada funkcionira pa se tako povećava i njihovo zadovoljstvo. Poboljšanjem upravljanja javnim financijama poboljšava se temelj za investicije i olakšava pristup ključnim javnim uslugama.

Funkcija programa u biti je vrlo jednostavna. PEFA identificira dijelove sustava upravljanja javnim financijama koje treba poboljšati i nakon toga provodi reforme i prati napredak u upravljanju javnim financijama zbog primjene pojedine reforme. Rezultati provedenih analiza jasno pokazuju da je primjena PEFA-e pozitivno korelirana s poboljšanjem upravljanja javnim financijama.

PEFA analiza provedena je 2014. godine u četiri jedinice lokalne samouprave. Rezultati su upozorili na slabosti, ali i snage u financijskom upravljanju u odabranim gradovima. Temeljem analize prepoznata su područja za poboljšanje koja su u mjerodavnosti lokalnih jedinica, a dio slabosti proizlazi iz postojećeg složenog sustava organizacije i financiranja lokalnih jedinica na koji lokalne jedinice nisu mogle izravno utjecati.

Literatura

- PEFA (2016) *PEFA Handbook, Volume I: The PEFA Assessment Process – Planning, Managing and Using PEFA*. Washington DC USA: PEFA Secretariat
- PEFA (2016a) *PEFA Handbook, Volume II: PEFA Assessment Fieldguide*. Washington DC USA: PEFA Secretariat
- PEFA (2016b) *Supplementary guidance for subnational PEFA assessments*. Washington DC USA: PEFA Secretariat
- PEFA (2014) *Report on Public Expenditure and Financial Accountability – Performance report City of Crikvenica, Croatia*
- PEFA (2014a) *Report on Public Expenditure and Financial Accountability – Performance report City of Labin, Croatia*
- PEFA (2014b) *Report on Public Expenditure and Financial Accountability – Performance report City of Koprivnica, Croatia*
- PEFA (2014c) *Report on Public Expenditure and Financial Accountability – Performance report City of Sisak, Croatia*
- Ronsholt, F. E. (2013), *Transparency and Accountability Aspects of the PEFA Framework*. Analytical Note 2. The European union's EDF Programme
- Ronsholt, F. E. (2012) *Coverage of the Public Sector in PEFA Assessments*. Analytical Note 5. The European union's EDF Programme

Katarina Ott*, Mihaela Bronić**

LOKALNA SAMOUPRAVA I GRAĐANI: PRORAČUNSKA TRANSPARENTNOST LOKALNIH JEDINICA – STAVOVI ZAPOSLENIKA

Izvorni znanstveni rad
UDK 336.145.2:352/353(497.5)
35.073.2(497.5)

Cilj je ovoga rada analizirati anketu o proračunskoj transparentnosti provedenu među zaposlenima u hrvatskim lokalnim jedinicama. Transparentnost lokalnih proračuna omogućuje građanima da se informiraju o prikupljanju i trošenju novca iz lokalnih (županijskih, gradskih i općinskih) proračuna. Premda se iz godine u godinu popravlja, proračunska je transparentnost hrvatskih lokalnih jedinica još uvijek daleko od zadovoljavajuće. Kako bi se dopunila dosadašnja istraživanja odrednica proračunske transparentnosti, provedena je anketa na koju je odgovorilo 42% lokalnih jedinica. Rezultati upućuju na to da su lokalne jedinice uglavnom zadovoljne vlastitom transparentnošću no što bi to po stvarnim rezultatima trebale biti, ali i da javnost i zakoni od njih ne traže objavljivanje više proračunskih informacija, da u mnogim gradovima i općinama nedostaje administrativnih kapaciteta i da su preopterećeni drugim zadacima. Ako žele građanima pružiti usluge u skladu s njihovim potrebama, lokalne bi jedinice morale ključne proračunske dokumente transparentno objavljivati. Ako to nisu kadre, nužno je preispitati broj, svrhu i održivost broja lokalnih jedinica.

Ključne riječi: transparentnost, proračun, Hrvatska, županije, gradovi, općine

* Dr. sc. Katarina Ott, ravnateljica Instituta za javne financije, znanstvena savjetnica na Institutu za javne financije, redovita profesorica Prirodoslovno-matematičkog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: kott@ijf.hr

** Dr. sc. Mihaela Bronić, viša znanstvena suradnica na Institutu za javne financije, e-mail: mihaela.bronic@ijf.hr

1. Uvod¹

Transparentnost proračuna omogućuje građanima da se informiraju o prikupljanju i trošenju novca iz proračuna te na taj način, između ostaloga, utječu na efikasnije prikupljanje sredstava i ponudu dobara i usluga, bolju komunikaciju i povjerenje građana u vlast, veću odgovornost vlasti i manju mogućnost korupcije.

Cilj rada je otkriti što lokalne jedinice² motivira da budu proračunski transparentnije. Premda se proračunska transparentnost lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj iz godine u godinu popravlja, još uvijek je daleko od zadovoljavajuće (Ott, Bronić i Petrušić, 2013; 2014; 2015; Ott et al., 2016). Kako dosadašnja istraživanja u Hrvatskoj nisu dala jednoznačne odgovore o odrednicama proračunske transparentnosti lokalnih jedinica, prvo se *online* anketom pokušalo utvrditi stavove hrvatske javnosti prema proračunu i proračunskoj transparentnosti,³ a zatim i stavove zaposlenih koji se u županijama, gradovima i općinama konkretno bave lokalnim proračunom. Rezultati druge ankete – na koju je odgovorilo 42% lokalnih jedinica – upućuju na to da su lokalne jedinice uglavnom zadovoljnije svojom transparentnošću nego što bi to po stvarnim rezultatima trebale biti, ali i da javnost i zakoni od njih ne traže objavljivanje više proračunskih informacija. Nadalje, anketa otkriva da po brojnim gradovima i općinama nedostaje administrativnih kapaciteta i da su preopterećeni drugim zadacima. Budući da sve lokalne jedinice raspoložu svojim proračunima, ako žele građanima pružiti usluge u skladu s njihovim potreba-

¹ Rad je nastao u okviru projekta *Razumijevanje, praćenje i analiziranje transparentnosti proračuna lokalnih jedinica: Primjer Hrvatske i Slovenije – Indeks otvorenosti lokalnih proračuna – OLBI* (IP-2014-09-3008) koji financira Hrvatska zaklada za znanost, a cilj mu je utvrditi razinu i odrednice transparentnosti lokalnih proračuna u te dvije države.

² Bez obzira na službeno razlikovanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u ovome tekstu pojam *lokalne jedinice* podrazumijeva svih 20 županija, 128 gradova i 428 općina, a pojam *lokalni proračuni* podrazumijeva proračune tih lokalnih jedinica.

³ Za rezultate ankete vidi Ott i Bronić (2015). Upitnik je dostupan na zahtjev.

ma, morale bi ključne proračunske dokumente transparentno objavljivati. Ako to ne mogu, nužno je preispitati broj, svrhu i održivost broja lokalnih jedinica.

Tekst koji slijedi nudi pregled literature, objašnjenje načina mjerenja i razine transparentnosti proračuna hrvatskih lokalnih jedinica, objašnjenje metodologije provedene ankete, analizu stavova zaposlenih u lokalnim jedinicama te zaključke i preporuke.

2. Pregled literature

Brojne su definicije transparentnosti proračuna. Prema Williamsu (2015) dijele se u dvije skupine: 1) povezane s objavom proračunskih informacija u smislu povećanja kvalitete i količine informacija na raspolaganju građanima (v. Bellver i Kaufmann, 2005) i 2) povezane s odgovornošću – objava proračunskih informacija nije važna sama po sebi, nego stoga da se zbog njihove objave javni službenici mogu suzdržati od poduzimanja nezakonitih i korupcijskih radnji (npr. Kopits i Craig, 1998). Za potrebe ovoga istraživanja fokus je na količini proračunskih informacija dostupnih građanima. Proračunska transparentnost definirana je kao mogućnost građana da dobiju potpune, točne, pravovremene i razumljive informacije o proračunu na službenim mrežnim stranicama lokalnih jedinica (Ott, Bronić i Petrušić, 2015).⁴

Ekonomska teorija tvrdi da su netransparentni proračuni povezani s birokratskim modelom ponašanja i teorijom fiskalne iluzije (Niskanen, 1974). Birokrati svoju nesposobnost skrivaju lošim financijskim izvještavanjem, a političari mogu postići fiskalnu iluziju ako građanima ne otkriju buduće posljedice sadašnjih rashoda. Kako građani obično precjenjuju prednost javne potrošnje, a podcjenjuju razinu sadašnjih i budućih

⁴ To je kombinacija dviju definicija: potpuna objava svih relevantnih fiskalnih informacija na pravovremen i sustavan način (OECD, 2002) i mogućnost svih građana da pristupe informacijama o izdvajanjima za različite oblike potrošnje i prikupljenim prihodima (IBP, 2009).

poreza, netransparentnost proračuna može povećati »zbunjenost« građana i smanjiti odlučnost političara da budu fiskalno odgovorni (Benito i Bastida, 2009). Osim toga, odnos vlasti i građana tradicionalno se razmatra u sklopu teorije o principalu i agentu (Jensen i Meckling, 1976). Agenti (političari) ne slijede (ne ispunjavaju) nužno želje principala (građana) jer imaju vlastite interese. Budući da takvo ponašanje uglavnom nastaje kada postoji asimetrija informacija, objavljivanje više informacija smanjuje tu asimetriju i nedoumice građana. Dakle, teorija o principalu i agentu povezuje objavljivanje više proračunskih informacija s boljim upravljanjem u javnom sektoru (Benito i Bastida, 2009).

I mnoga empirijska istraživanja pokazala su kako veća proračunska transparentnost omogućuje građanima da se informiraju te utječu na efikasnije prikupljanje javnih sredstava i ponudu javnih dobara i usluga, povećanje odgovornosti vlasti, niže troškove zaduživanja i smanjenje mogućnosti za korupciju (npr. Wehner i Renzio, 2012; Glennerster i Shin, 2008; Alt, Lassen i Wehner, 2012). Povećanjem proračunske transparentnosti poboljšava se i komunikacija građana s vlastima i povjerenje građana u vlasti (Carlitz et al., 2009).

Zbog te ključne uloge za učinkovitost javnog sektora mjeri se proračunska transparentnost na nacionalnoj razini (primjerice, Alesina et al., 1999; IBP, razl. god; Hameed, 2005; Bastida i Benito, 2007; 2009; Jarmuzek et al., 2006) i lokalnoj razini (npr. Beales i Thompson, 2010; Boubeta, Santias i Alegre, 2010; Caamano-Allegre et al., 2011; Lawson i Alvarez, 2013). U Hrvatskoj se već godinama mjeri proračunska transparentnost: središnje države (Bađun i Urban, 2009; 2010; Bronić i Urban, 2013; 2015) i lokalnih jedinica – prvo 33 hrvatska grada (Bronić, Ott i Urban, 2012), zatim svih županija, svih gradova i uzorka od sto općina (Ott, Bronić i Petrušić, 2013; 2014) te svih županija, svih gradova i svih općina (Ott, Bronić i Petrušić, 2015; Ott et al., 2016).

Uz mjerenje razine proračunske transparentnosti na državnoj i lokalnim razinama, istraživanjem se pokušavaju utvrditi i njezine odrednice (Alt, Lassen i Rose, 2006; Wehner i de

Renzio, 2012; Giroux i McClelli, 2003; Styles i Tennyson, 2007; Caba-Perez et al., 2008; Serrano-Cinca, Rueda-Roms i Portillo-Tarragona, 2008; Cárcaba i Garcia, 2008; Gallego-Álvarez, Rodríguez-Domínguez i García-Sánchez, 2010; Guillamón, Bastida i Benito, 2011; Caamano-Alegre et al., 2011; Esteller-Moré i Polo-Otero, 2012; Albalade del Sol, 2013; Ferraz Esteves de Araujo i Tejedro-Romero, 2016). Lüder (1992) odrednice za objavljivanje financijskih informacija u javnom sektoru svrstava u četiri glavne kategorije: *političke* (npr. politička konkurencija, politička ideologija, politička kultura), *društvene* (npr. društveno-ekonomski razvoj, broj stanovnika, regionalna kultura, dominantna doktrina), *institucionalne* ili *administrativne* (npr. oblik lokalne samouprave, kontrola središnje države, karakteristike zaposlenog osoblja) i *gospodarske* ili *financijske* (npr. dug ili trošak duga, državni i regionalni transferi lokalnim jedinicama, bogatstvo lokalne jedinice, fiskalni pritisak).

3. Proračunska transparentnost hrvatskih lokalnih jedinica

Pravni okvir za proračunsku transparentnost lokalnih jedinica u Hrvatskoj propisuju Zakon o pravu na pristup informacijama i Zakon o proračunu.⁵ Prema Zakonu o pravu na pristup informacijama (čl. 10.), tijela javne vlasti obvezna su na mrežnim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objavljivati – između ostaloga – godišnje planove, strategije, upute, izvješća o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na područje rada tijela javne vlasti, podatke o izvoru financiranja, proračun, financijski plan ili drugi odgovarajući dokument kojim se utvrđuju prihodi i rashodi tijela javne vlasti te podatke i izvješća o izvršenju proračuna, financijskog plana ili drugog odgovarajućeg dokumenta. Da bi se zadovoljilo načelo trans-

⁵ Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15; Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15.

parentnosti, Zakon o proračunu (čl. 12.) propisuje da lokalne jedinice moraju u službenom glasilu odnosno na mrežnim stranicama objaviti: proračun i proračunske projekcije, odluku o privremenom financiranju, izmjene i dopune proračuna, godišnji i polugodišnji izvještaj o izvršenju te godišnje financijske izvještaje. Pritom se za neke od tih dokumenata i detaljnije specificiraju dijelovi koji se moraju objaviti i u kojem roku.

Pozivajući se na odredbe Zakona o proračunu, Ministarstvo financija (2015) u Uputama za izradu proračuna lokalnih jedinica podrobnije obrazlaže primjenu načela transparentnosti te lokalnim jedinicama preporučuje da za poboljšanje komunikacije s građanima – uz prijedloge proračuna – izrađuju i vodiče za građane koje mogu tiskati i/ili objavljivati na mrežnim stranicama. U vodičima trebaju na jednostavan način upoznati građane s osnovnim pojmovima iz područja financija, sadržajem proračuna, raspoloživim izvorima financiranja i prijedlogom ključnih programa, projekata i aktivnosti planiranih u srednjoročnom razdoblju. Da bi im olakšalo taj posao, Ministarstvo financija (2013) objavilo je – uz proračune lokalnih jedinica – i jedinstveni format vodiča za građane.

Razina proračunske transparentnosti svih lokalnih jedinica u Hrvatskoj mjeri se godišnje brojem ključnih proračunskih dokumenata objavljenih na službenim mrežnim stranicama lokalnih jedinica (Ott, Bronić i Petrušić, 2013, 2014; 2015; Ott, Bronić, Petrušić i Stanić, 2016). Budući da se istražuje pet ključnih proračunskih dokumenata, razina transparentnosti svake lokalne jedinice može iznositi od 0 do 5. U posljednjem ciklusu istraživanja (od studenog 2015. do ožujka 2016.) to su bili: godišnje izvršenje proračuna za 2014.; polugodišnje izvršenje proračuna za 2015.; prijedlog proračuna za 2016.; izglasani proračun za 2016. i proračun za građane za 2016.⁶

Premda se transparentnost proračuna lokalnih jedinica u Hrvatskoj poboljšava – sa 1,75 u prethodnom na 2,35 u posljednjem ciklusu istraživanja, i dalje je daleko od zadovolja-

⁶Za detalje o metodologiji i rezultatima vidjeti Ott, Bronić, Petrušić i Stanić, 2016.

vajuće. Županije su u prosjeku vrlo transparentne (4,3), gradovi znatno manje (3,05), a općine su uglavnom vrlo netransparentne (2,04). Čak devet gradova i gotovo petina općina nisu objavili niti jedan dokument, a još je petina općina objavila samo jedan. Od županija, po prosjeku svih lokalnih jedinica na svom području, najtransparentnija je Karlovačka, slijede Primorsko-goranska, Istarska i Šibensko-kninska, a najmanje su transparentne Splitsko-dalmatinska, Zadarska i Osječko-baranjska županija.

Dosadašnje analize uglavnom nisu dale jednoznačne odgovore o odrednicama transparentnosti lokalnih proračuna u Hrvatskoj, pa se *online* anketom pokušalo utvrditi stavove zaposlenih koji se u županijama, gradovima i općinama bave lokalnim proračunom.

4. Anketa o stavovima zaposlenih u lokalnim jedinicama

U razdoblju od 3. do 17. svibnja 2016. provedena je *online* anketa o stavovima zaposlenih u lokalnim jedinicama koji se bave lokalnim proračunom. Anketa je svim lokalnim jedinicama bila unaprijed najavljena te su zamoljene da pošalju imena osoba – pročelnika/voditelja/referenata odjela/odsječka za financije i proračun i/ili njihovih zamjenika – koje će ispunjavati upitnik. Zatim je 3. svibnja na e-mail adrese tih osoba poslana obavijest i molba da popune *online* anketu, što su i učinili predstavnici 9 županija, 65 gradova i 170 općina, odnosno 45% županija, 51% gradova i 40% općina (tablica 1).⁷

Iako je to pitanje bilo neobvezno, većina ispitanika navela je ime svoje lokalne jedinice (u prosjeku svih anketiranih jedinica oko 60%, a najmanje u županijama 44%; tablica 1).

⁷ Svim lokalnim jedinicama 9. svibnja poslan je podsjetnik. Neke su jedinice ispunile anketu više puta (po dvaput Vukovarsko-srijemska županija, općine Selca, Motovun i Vrpolje, a Grad Zagreb triput). Za svaku lokalnu jedincu u analizi je ostavljena po jedna, najpopunjenija anketa.

Zbog toga je bilo moguće usporediti prosječnu razinu proračunske transparentnosti anketiranih jedinica s prosječnom proračunskom transparentnošću svih hrvatskih lokalnih jedinica u posljednjem ciklusu istraživanja.⁸ Prosječna proračunska transparentnost anketiranih županija otprilike je na razini prosječne transparentnosti svih županija (4,25 naprama 4,3), a prosječna transparentnost anketiranih gradova značajno je viša od prosječne transparentnosti svih gradova (3,93 naprama 3,05), slično kao i kod općina (2,34 naprama 2,04).⁹

Tablica 1. Osnovni podaci o anketi

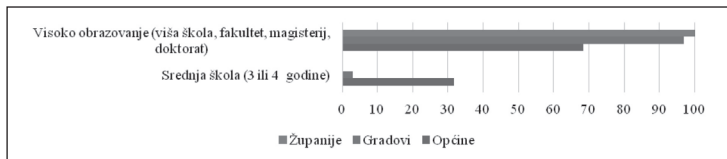
	Županije	Gradovi	Općine	Ukupno
Broj jedinica koje su odgovorile na anketu	9	65	170	244
Ukupan broj lokalnih jedinica	20	128	428	576
Postotak jedinica koje su odgovorile na anketu	45	51	40	42
Broj jedinica koje su odgovorile i navele ime	4	41	98	143
Postotak jedinica koje su odgovorile i navele ime	44	63	58	59

Značajne su razlike u razini obrazovanja anketiranih. Čak 100% ispitanika iz županija i 97% iz gradova, ali samo 68% iz općina ima visoko obrazovanje (slika 1). Stoga možda i ne čude razlike u razini proračunske transparentnosti između županija, gradova i općina. Očekuje se da visoko obrazovanje ipak pruža neke vještine i znanja kojima je lakše obavljati administrativne poslove, pa i zahtjeve za objavom proračunskih informacija.

⁸ Za rezultate proračunske transparentnosti svih lokalnih jedinica vidi Ott, Bronić, Petrušić i Stanić, 2016.

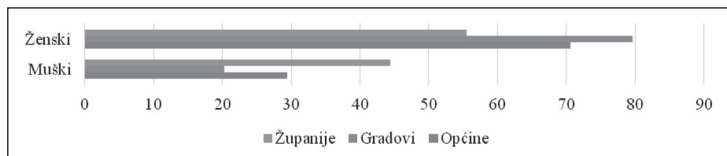
⁹ Upitnik je ispunilo 12 općina s transparentnošću nula koje su navele svoje ime.

Slika 1. Razina formalnog obrazovanja anketiranih (u %-tku)



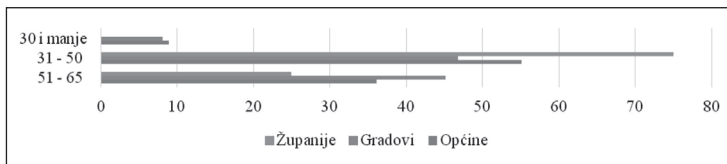
Među zaposlenima u lokalnim jedinicama koji su odgovorili na anketu i koji se bave proračunom prevladavaju žene (slika 2).

Slika 2. Spol anketiranih (u %-tku)



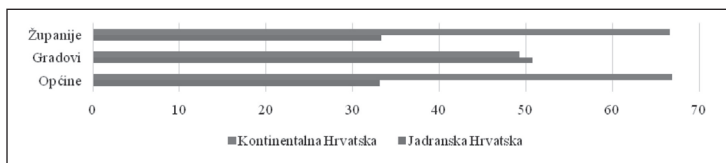
Anketirani su najčešće dobi od 31 do 50 godina, a takvih je najviše u županijama (slika 3).

Slika 3. Dob anketiranih (u godinama)



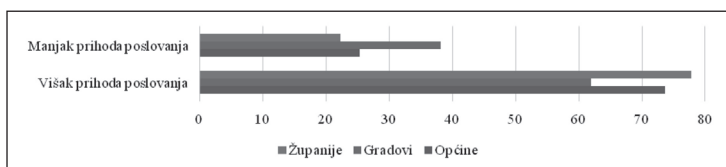
Prema Nacionalnoj klasifikaciji prostornih jedinica za statistiku iz 2012., većina se anketiranih općina i županija nalazi na području Kontinentalne, a većina anketiranih gradova na području Jadranske Hrvatske (slika 4).

Slika 4. Položaj jedinice prema Nacionalnoj klasifikaciji prostornih jedinica za statistiku 2012. (u %-tku)



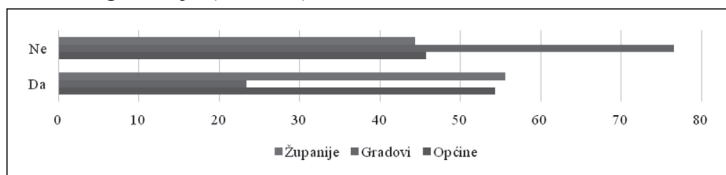
U posljednje tri godine anketirane lokalne jedinice uglavnom su ostvarivale višak prihoda poslovanja (slika 5), što je razumljivo zbog načela uravnoteženosti proračuna propisanog Zakonom o proračunu. Ono definira da proračun mora biti uravnotežen, odnosno da ukupni prihodi i primici moraju pokrivati ukupne rashode i izdatke.

Slika 5. Županijski/gradski/općinski proračun u posljednje tri godine pretežito ostvaruje (u %-tku)



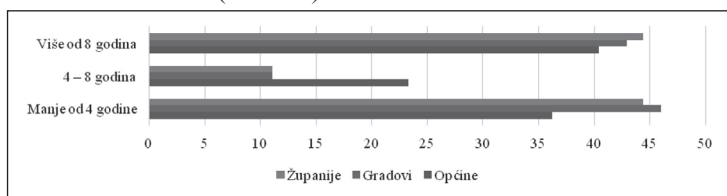
U sustavu potpomognutih područja nalazi se većina anketiranih općina i županija, a suprotno vrijedi za većinu anketiranih gradova (slika 6).

Slika 6. Pripadnost lokalne jedinice sustavu potpomognutih područja (u %-tku)



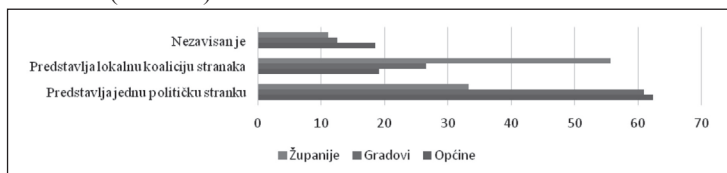
Župan, gradonačelnik i načelnik u većini anketiranih lokalnih jedinica na vlasti je manje od 4 ili više od 8 godina (slika 7).

Slika 7. Pitanje: Koliko je godina župan/gradonačelnik/načelnik na vlasti? (u %-tku)



Na razini anketiranih općina i gradova većina izabranih načelnika i gradonačelnika predstavlja jednu političku stranku, dok na razini županija većina izabranih župana predstavlja lokalnu koaliciju stranaka (slika 8).

Slika 8. Politička opredijeljenost župana/gradonačelnika/načelnika (u %-tku)

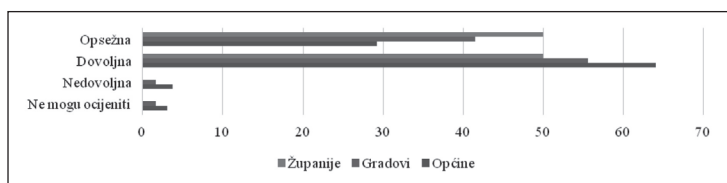


5. Rezultati ankete i rasprava

S obzirom na rezultate prosječne proračunske transparentnosti svih hrvatskih lokalnih jedinica koja prema rezultatima posljednjeg ciklusa istraživanja – od mogućih 5 – za županije iznosi 4,3, za gradove 3,05, a za općine samo 2,04, ne začuđuje što sve anketirane županije smatraju da je količina proračunskih informacija dostupna javnosti na njihovim mrežnim stranicama tijekom 2015. bila dovoljna odnosno opsežna. No, čudno je da to isto smatraju i anketirani gradovi i općine te da

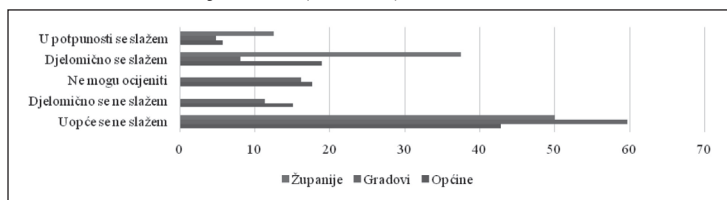
gotovo zanemariv postotak gradova i općina smatra da je ta količina bila nedovoljna (slika 9).

Slika 9. Mislite li da je količina proračunskih informacija dostupna javnosti na mrežnoj stranici vaše lokalne jedinice tijekom 2015. bila



Ipak, dobra je vijest što se relativno mali postotak ispitanika slaže s tvrdnjom da se neke proračunske informacije ne bi ni trebale objavljivati na mrežnim stranicama.¹⁰ U potpunosti se s tom tvrdnjom slaže samo malo više od 10% županija i oko 5% gradova i općina (slika 10). Oni koji se slažu s tom tvrdnjom navode da ne bi trebalo objavljivati jednokratne pomoći, izvore financiranja, obveze, pomoć socijalno ugroženima, sklopljene ugovore i donacije, bruto plaće općinskih djelatnika, no nekoliko ih navodi i da ne bi trebalo objavljivati ni sam proračun!

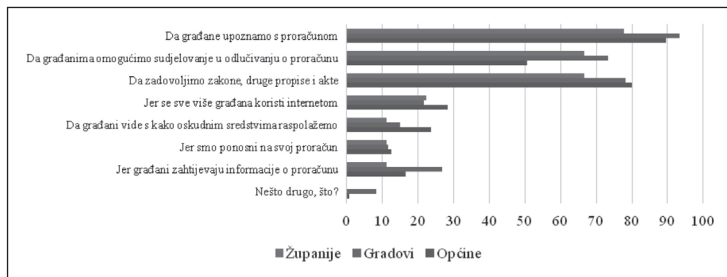
Slika 10. Koliko se slažete s tvrdnjom: Neke proračunske informacije ne bi se ni trebale objavljivati na mrežnoj stranici vaše lokalne jedinice (u %-tku)



¹⁰ Anketirani po Likaertovoj skali (od 1 do 5) iskazuju svoj stupanj slaganja s ponuđenom tvrdnjom tako da zaokruže jedan od odgovora: *uopće se ne slažem* (1), *djelomično se ne slažem* (2), *ne mogu ocijeniti* (3), *djelomično se slažem* (4), *u potpunosti se slažem* (5).

Među razlozima za objavljivanje proračunskih informacija na mrežnim stranicama (bilo je moguće više odgovora; slika 11) čak oko 90% gradova i općina te oko 80% županija navodi potrebu da se građane upozna s proračunom, a gotovo 80% gradova i općina te oko 70% županija da se zadovolje zakoni, drugi propisi i akti. Dok oko 70% županija i gradova želi građanima omogućiti sudjelovanje u proračunskom procesu, to isto želi samo oko 50% općina. Oko 20–30% svih ispitanika kao razlog navodi i to što se sve više građana koristi internetom. Zanimljivo je da oko 30% gradova, oko 15% općina i 10% županija tvrdi da objavljuju proračunske informacije jer to građani zahtijevaju. Među ostalim razlozima anketirani navode želju da budu transparentni, da građani obrate pozornost na trošenje proračunskog novca te da se građane potakne da sudjeluju u kreiranju proračuna.

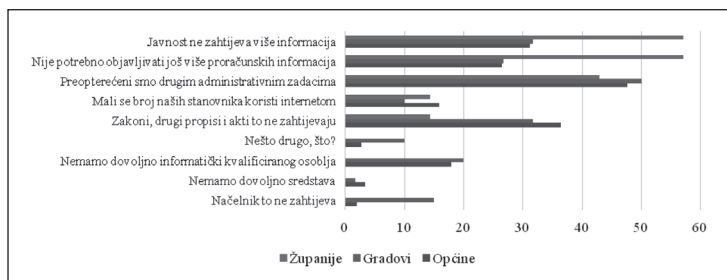
Slika 11. Koji su glavni razlozi zbog kojih bi proračunske informacije trebalo objaviti na mrežnoj stranici vaše jedinice? (Možete zaokružiti više odgovora.)



Kad je riječ o razlozima zbog kojih još više proračunskih informacija nije objavljeno na mrežnim stranicama (bilo je moguće više odgovora; slika 12), oko 60% županija i oko 30% gradova i općina smatra da nije potrebno objavljivati više informacija, ali da javnost i ne zahtijeva više informacija, a tek oko 15% županija i oko trećine gradova i općina da to zakoni, drugi propisi i akti ne zahtijevaju. Međutim, velik postotak ispitanika (oko polovine gradova i općina te oko 40% županija)

navodi da su preopterećeni drugim administrativnim zadacima, a oko 20% gradova i općina i da nema dovoljno informatički kvalificiranog osoblja (nijedna županija to ne navodi kao problem). Vrlo je zanimljivo da nedostatak sredstava navodi gotovo neznan postotak općina i gradova te nijedna županija. No, to nikako ne znači da su lokalne jedinice zadovoljne sredstvima. Kao što pokazuje slika 11, oko petine svih lokalnih jedinica kao razlog za pružanje proračunskih informacija građanima navodi da to rade kako bi građani vidjeli »s kako oskudnim sredstvima raspolažemo«. Kad je riječ o vodećim razlozima neobjavlivanja još više proračunskih informacija – županije smatraju da to nije potrebno i da javnost ne zahtijeva više informacija, a gradovi i općine su preopterećeni drugim administrativnim zadacima.

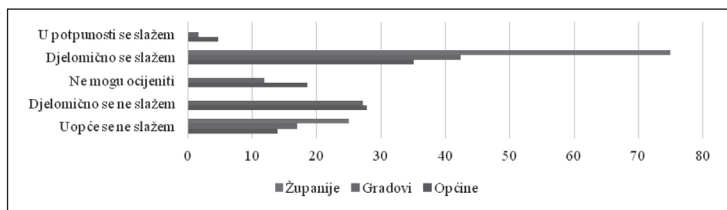
Slika 12. Koji su glavni razlozi zbog kojih još više proračunskih informacija nije objavljeno na mrežnim stranicama vaše lokalne jedinice? (Moguće je zaokružiti više odgovora.)



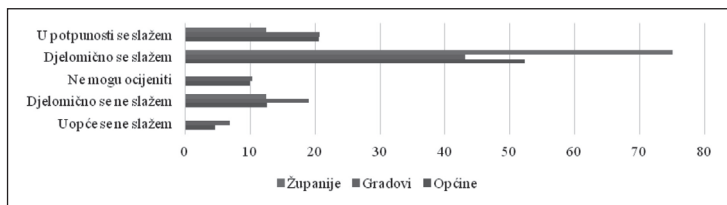
Na pitanje da sami navedu što bi im najviše pomoglo da javnosti ponude i više proračunskih informacija, anketirani uglavnom ističu: mogućnost zapošljavanja mladih – informatički kvalificiranih ljudi, financijska sredstva za izradu boljih mrežnih stranica, jedinstvene informatičke aplikacije za čitavu državu u koje bi sami unosili podatke, jasne propise o tome što treba, kako i kada objavljivati, ali i rasterećenje od brojnih statistika i izvještaja, uz veće zanimanje, prijedloge i primjedbe građana.

Na spomenuti stav da javnost ne zahtijeva više informacija od onih koje su već ponuđene na njihovim mrežnim stranicama (slika 12), nadovezuje se i poprilično slaganje lokalnih jedinica – opet po Likaertovoj skali – s tvrdnjama da *javnost ne zanima proračun* (slika 13), da *javnost ne razumije proračun* (slika 14) te da *javnost misli da ne može ništa u proračunu promijeniti* (slika 15). U sve te tri tvrdnje županije su više uvjerenе od gradova i općina.

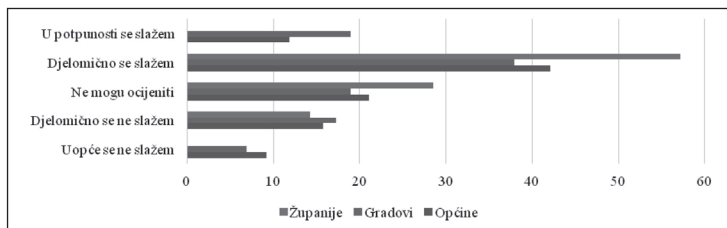
Slika 13. Koliko se slažete s tvrdnjom: Javnost ne zanima proračun (u %-tku)



Slika 14. Koliko se slažete s tvrdnjom: Javnost ne razumije proračun (u %-tku)

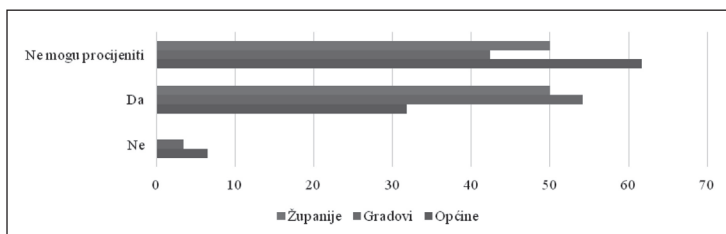


Slika 15. Koliko se slažete s tvrdnjom: Javnost misli da u proračunu ne može ništa promijeniti (u %-tku)



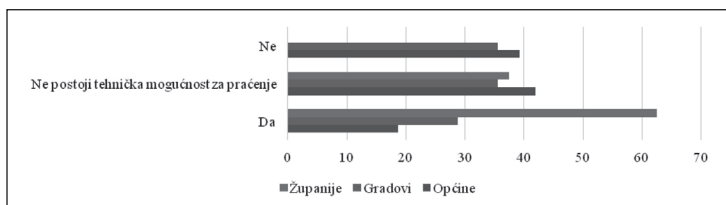
Zanemariv postotak svih ispitanika smatra da izvršna vlast lokalne jedinice ne bi trebala motivirati javnost da se više koristi proračunskim informacijama na mrežnim stranicama i više sudjeluje u proračunskom procesu (slika 16). No, da bi to izvršna vlast trebala raditi, misli samo oko polovine županija i gradova te manje od trećine općina. Začuduje da gotovo dvije trećine općina, polovina županija i preko 40% gradova ne može procijeniti bi li to izvršne vlasti trebale raditi ili ne.

Slika 16. Mislite li da bi izvršna vlast županije/grada/općine trebala motivirati javnost da se više koristi proračunskim informacijama na mrežnim stranicama i da više sudjeluje u proračunskom procesu?



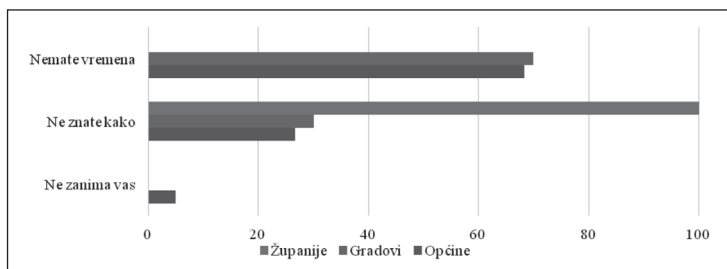
Broj posjeta proračunskim informacijama na mrežnim stranicama tijekom 2015. pratilo je oko dvije trećine županija, no puno manji postotak gradova i još manji općina, pri čemu u otprilike trećini svih lokalnih jedinica ističu da i ne postoji tehnička mogućnost praćenja (slika 17).

Slika 17. Jeste li tijekom 2015. pratili broj posjeta proračunskim informacijama na mrežnim stranicama vaše županije/grada/općine?



Među onima koji nisu pratili posjete proračunskim informacijama (slika 18), ne zna kako pratiti jedna županija koja je odgovorila na ovo pitanje (ostale koje nisu pratile nisu ni odgovorile na ovo pitanje) te nešto manje od 30% gradova i općina, no zato za to nema vremena čak oko 70% gradova i općina. Samo je 5% općina priznalo da ih to i ne zanima. No, postoje lokalne jedinice koje broj posjeta itekako prate, u nekim ih prate i sami gradonačelnici i načelnici, a neke su navele čak i broj posjeta samoj stranici i određenim linkovima.

Slika 18. Ako niste pratili broj posjeta proračunskim informacijama na mrežnim stranicama vašega grada, je li to zato što:



Anketirani u komentarima na gore navedena pitanja ističu i sljedeće:

- *Prisutna je opća rezigniranost i letargija stanovništva, pa većina stranaka koje uopće traže informacije o proračunu (a jako ih je malo) jesu predsjednici ili administrativno osoblje udruga i klubova i većinom ih zanima samo iznos njima odobrenih sredstava.*
- *Previše nepotrebnih proračunskih informacija zbunjuje građane, a nažalost ni općinski vijećnici koju su tu već više mandata ne razumiju proračun i ne znaju ga pročitati. Proračuni bi trebali biti razumljiviji i jasniji, a ne da gomilamo hrpe papira i dokumenata koje mali broj razumije, gotovo nitko i ne pita, a to košta i samo oduzima radno vrijeme svih u izvršnoj vlasti.*

Anketirani navode mnoge probleme koji ih koče u radu:

- *Mislim da smo potpuno transparentni, međutim, prilikom stvaranja proračuna osjeća se znatan nedostatak sredstava kako bismo mogli udovoljiti zahtjevima građana.*
- *Dok javne potrebe nadmašuju proračunske mogućnosti za nekoliko desetina puta, transparentnost proračunskog planiranja nam je najmanja briga, a nužnost fiskalne decentralizacije najveća.*
- *U malim općinama mali broj djelatnika mora za razne institucije i ministarstva izrađivati puno raznih izvješća, a to je uz raznovrsne redovite poslove i područja ponekad jako teško, pa se ne stigne objaviti sve što bi trebalo. Nije u redu da male općine s dva do tri djelatnika moraju odrađivati sve kao i veliki gradovi i županije s raznim upravnim odjelima i puno djelatnika.*
- *U maloj općini koja zapošljava svega četiri državna službenika nemoguće je pratiti i riješiti sve administrativne zadatke koji su nam postavljeni, a ima ih sve više.*
- *Manje lokalne jedinice trebaju stručnu pomoć pri izradi pravilnika o unutarnjem redu. To je odgovornost države koja, naročito od ulaska u EU, od lokalnih jedinica zahtijeva mnoge izvještaje i statistike, a nije zakonom uredila pravila ustroja te ne obavlja nadzor (naročito upravni) kvalitete poslovanja. Nema naznaka da će se dogoditi značajniji pomaci ka kvalitetnijem ustroju države, čiji su dio i lokalne jedinice.*

Istovremeno, lokalne jedinice iskazuju spremnost i nude prijedloge za poboljšanje proračunske transparentnosti:

- *Za poboljšanje proračunske transparentnosti nužna je fiskalna decentralizacija.*
- *Bilo bi dobro da se za poboljšanje transparentnosti uvijek daju smjernice i primjeri drugih.*
- *Bilo bi dobro da postoji aplikacija pomoću koje bi jedinice i ostali proračunski korisnici mogli na jednom mjes-*

tu unositi obvezne i neobvezne podatke, što bi olakšalo praćenje otvorenosti proračuna, pristup informacijama građanima i lakše snalaženje na mrežnim stranicama.

- *Transparentnost treba uključiti u kriterije za dodjelu sredstava iz državnog proračuna.*
- *Svakako organizirati javne rasprave o proračunu, kao što se, primjerice, organiziraju za urbanističke planove.*
- *Uzeti u obzir i posebnosti lokalnih jedinica na potpomognutim područjima.*

Ima, međutim, i primjedbi koje upućuju na nerazumijevanje svrhe transparentnosti:

- *Nakon što je prijedlog proračuna usvojen, nema ga potrebe držati na mrežnim stranicama lokalne jedinice. Upravo suprotno, svi ključni proračunski dokumenti – prijedlog proračuna, usvojeni proračun, polugodišnje i godišnje izvješće o izvršenju te proračunski vodiči za građane – moraju biti stalno dostupni kako bi se moglo uspoređivati predloženo, usvojeno i izvršeno.*
- *Ne osporavam da se u zadanoj formi proračun sastavlja i predaje Fini i Ministarstvu financija, ali projekcije proračuna, izvješća po funkcijskoj, ekonomskoj, programskoj i drugim klasifikacijama samo zbunjuju vijećnike. No, upravo je zadatak vijećnika da se educiraju, da se nauče snalaziti u proračunskim dokumentima, da aktivno sudjeluju u kreiranju proračuna i da ga kontroliraju. Kako bi im to olakšale, lokalne bi jedinice trebale objavljivati proračunske vodiče uz sve ključne proračunske dokumente.*

6. Zaključak

Usprkos Zakonu o pravu na pristup informacijama, Zakonu o proračunu, uputama za izradu proračuna lokalnih jedinica i ponuđenom formatu vodiča za građane uz proračune lokalnih jedinica, velik broj lokalnih jedinica uistinu manjkavo objav-

ljuje proračunske dokumente, a još slabije proračunske vodiče za građane. Nakon višegodišnjeg praćenja mrežnih stranica lokalnih jedinica te vrlo korisnih kontakata sa zaposlenicima pojedinih lokalnih jedinica koji su nam se sami javljali s primjedbama, napomenama i sugestijama, ova je anketa omogućila i uvid u stavove predstavnika izvršnih vlasti velikog broja hrvatskih lokalnih jedinica. Anketirani su se izjasnili o transparentnosti, građanima, problemima, ne samo odgovarajući na postavljena im pitanja već i u mnogim, opsežnim, često i dirljivim komentarima i sugestijama. Angažman – barem onih predstavnika lokalnih jedinica koji su ispunili anketu – proturječi paušalnim percepcijama javnosti o generalno nezainteresiranoj i nekompetentnoj javnoj upravi.

Na temelju analize upitnika ukratko se može zaključiti da većina županija (koje su već dosegle visoku prosječnu razinu transparentnosti) smatra da je količina informacija o proračunima dostupna na njihovim mrežnim stranicama dovoljna odnosno opsežna, no zabrinjava što to isto smatraju i gradovi (s jedva zadovoljavajućom) i općine (s nezadovoljavajućom razinom proračunske transparentnosti). Pritom tek neznatan postotak ispitanika smatra da je ta količina nedostatna.

Ohrabrujuće je da se relativno mali postotak svih ispitanika slaže s tvrdnjom da se neke proračunske informacije ne bi ni trebale objavljivati na mrežnim stranicama, da velik postotak želi objavljivati informacije kako bi se građani upoznali s proračunom te da zanemariv postotak smatra da izvršna vlast lokalne jedinice ne bi trebala motivirati javnost da se više koristi proračunskim informacijama i da više sudjeluje u proračunskom procesu. No, zabrinjava što nedostatan postotak ispitanika smatra da bi to izvršna vlast trebala raditi i što velik postotak čak i ne može procijeniti bi li to izvršne vlasti trebale raditi ili ne.

Županije ne objavljuju više proračunskih informacija jer uglavnom smatraju da to nije potrebno i jer javnost ne zahtijeva više informacija, a gradovi i općine jer su preopterećeni drugim administrativnim zadacima. Pritom velika većina svih ispitanika vapi za mogućnošću zapošljavanja mladih infor-

matički kvalificiranih ljudi. Očito mnogi gradovi i općine jednostavno nemaju dovoljan administrativni kapacitet za obavljanje potrebnih poslova.

Premda popriličan postotak ispitanika smatra da javnost ne zanima proračun, da ga ne razumije i da misli da ne može ništa u proračunu promijeniti, građani se ipak obraćaju lokalnim jedinicama – županijama i gradovima uglavnom elektroničkom poštom, a općinama najčešće osobno, što znači da građane proračun ipak zanima.

Usprkos brojnim problemima, lokalne jedinice žele povećavati proračunsku transparentnost, pa oko dvije trećine županija, uz znatno manji postotak gradova i još manji općina, prati broj posjeta proračunskim informacijama na mrežnim stranicama. No, neki za to nemaju tehničkih mogućnosti, a neki čak i ne znaju kako, što opet upućuje na nedostatan administrativni kapacitet.

I komentari ispitanika upozoravaju na probleme, posebice manjih općina s nedostatnim sredstvima i nedovoljnim brojem zaposlenih, koje smatraju da bi im država mogla pružati više stručne pomoći te da bi trebala ponuditi jedinstvene aplikacije koje bi lokalne jedinice mogle popunjavati. Pritom i sami navode da je prijeko potrebna fiskalna decentralizacija, premda misle da se neće nikada ostvariti!

S obzirom na brojne puste dijelove Hrvatske, lako je upitati se ima li uopće smisla inzistirati na proračunskoj transparentnosti, posebice na mrežnim stranicama lokalnih jedinica. No, ako te lokalne jedinice već postoje i ako raspolažu proračunima, da bi građanima pružale javne usluge u skladu s njihovim potrebama, moraju biti kadre te proračune i transparentno objavljivati. Po tko zna koji put, i ova analiza upozorava na prvi i osnovni problem – broj, svrhu i održivost tolikog broja lokalnih jedinica.

Literatura

- Albalade del Sol, D. (2013) The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform* 16(1): 90–107.
- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R., Stein, E. (1999) Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of Development Economics* 59(2): 253–273.
- Alt, J., Lassen, D. D., Wehner, J. (2012) Moral Hazard in an Economic Union: Politics, Economics, and Fiscal Gimmickry in Europe. *PSPE Working Paper*, No. 5. Preuzeto s: http://www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/PSPE/pdf/PSPE_WP5_12.pdf
- Alt, J., Lassen, D. D., Rose, S. (2006) The causes of fiscal transparency: evidence from the US states. *MF Staff Papers* (53): 30–57.
- Araujo, J.F.F.E. de, Tejedro-Romero, F. (2016) Local government transparency index: Determinants of municipalities rankings. *International Journal of Public Sector Management* 29(4): 327–347.
- Bađun, M., Urban, I. (2010) Indeks otvorenosti hrvatskog proračuna 2010. *Aktualni osvrti* 3(26): 1–2.
- Bađun, M., Urban, I. (2009) Indeks otvorenosti proračuna 2008. – mali pomaci u dostupnosti podataka o hrvatskim državnim financijama. *Aktualni osvrti* 2(8): 1–4.
- Bastida, F., Benito, B. (2007) Central Government Budget Practices and Transparency: An International Comparison. *Public Administration* 85(3): 667–716.
- Beales, J., Thompson, M. W. (2010) *Government Transparency in Virginia How Localities Compare. The Thomas Jefferson Institute for Public Policy*. Preuzeto s: http://www.thomasjeffersoninst.org/pdf/articles/Govt_Transparency_LocalGov.pdf
- Bellver, A., Kaufmann, D. (2005) *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*. doi: 10.2139/ssrn.808664
- Benito, B., Bastida, F. (2009) Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach. *Public Administration Review* 69(3): 403–417.
- Boubeta, A. S., Santos, F. R., Alegre, J. C. (2010) *Budget Transparency in Local Government: Empirical Analysis on a Sample of 33 Galician Municipalities*. Dostupno na: <http://www.um.es/dp-hacienda/ep2010/comunicaciones/eep2010-65.pdf>

- Bronić, M., Urban, I. (2015) Otvorenost državnog proračuna – pogoršanje kvalitete i opsežnosti informacija o državnim prihodima i rashodima. *Aktualni osvrti*, 8(85): 1–4.
- Bronić, M., Urban, I. (2013) Indeks otvorenosti proračuna 2012. za Hrvatsku – blago poboljšanje u kvaliteti i opsežnosti proračunskih informacija. *Aktualni osvrti* 6(47): 1–3.
- Bronić, M., Ott, K., Urban, I. (2012) Local budget transparency: the case of 33 Croatian cities. *Financial theory and Practice* 36(4): 355–371.
- Caamaño-Alegre, J. et al. (2011) *Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis*. Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, International studies program, Working paper 11–02. Dostupno na: <http://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp1102.pdf>
- Caba Perez et al. (2008) e-Government Process and Incentives for Online Public Financial Information. *Online Information Review* 32(3): 379 – 400.
- Carlitz, R. et al. (2009) Budget Transparency around the World: Results from the 2008 Open Budget Survey. *OECD Journal on Budgeting* 7(2): 1–17.
- Esteller-Moré, A., Polo-Otero, J. (2012) Fiscal Transparency: (Why) Does your local government respond? *Public Management Review* 14(8): 1153–1173.
- Gallego-Álvarez, I., Rodríguez-Domínguez, L., García-Sánchez, I.-M. (2010) Are Determining Factors of Municipal E-Government Common to a Worldwide Municipal View? An Intra-Country Comparison. *Government Information Quarterly* 27(4): 423–430.
- Giroux, G., MccLelland, A. J. (2003) Governance structures and accounting at large municipalities. *Journal of Accounting and Public Policy* 22(3): 203–230.
- Glennerster, R., Shin, Y. (2008) Does Transparency Pay? *IMF Staff Papers* 55(1): 183–209.
- Guillamón, M. D., Bastida, F., Benito, B. (2011) The determinants of local governments' financial transparency. *Local Government Studies* 37(4): 391–406.
- Hameed, F. (2005) Fiscal Transparency and Economic Outcomes. *IMF Working Paper*, WP/05/225. Preuzeto s: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05225.pdf>

- IBP (2012a) *The Power Of Making It Simple: A Government Guide To Developing Citizens Budgets*. Preuzeto s: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf>
- IBP (2012b) *Open Budget. Transform Lives. The Open Budget Survey 2012*. Preuzeto s: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>
- IBP (2010a) *Guide to the Open Budget Questionnaire: An Explanation of the Questions and the Response Options*. Preuzeto s: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/GuideOBI2010_English.pdf
- IBP (2010b) *Open Budget. Transform Lives. The Open Budget Survey 2010*. Preuzeto s: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010_Full_Report-English.pdf
- IBP (2009) *Open Budgets. Transform lives. Open Budget Survey 2008*. Preuzeto s: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2008FinalFullReportEnglish1.pdf>
- IBP (2006) *More Public information needed to Hold Government to Account*. Preuzeto s: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/SummaryReportenglish.pdf>
- IBP (2002) *Index of Budget Transparency in Five Latin American Countries*. Preuzeto s: <http://www.internationalbudget.org/resources/LAbudtrans.pdf>
- IJF (2011) Građani i civilno društvo zahtijevaju otvorene proračune. *Aktualni osvrti* 4(33): 1–2.
- Jarmuzek, M. et al. (2006) *Fiscal Transparency in Transition Economies*. CASE Studies and Analyses No. 328. Varšava: Center for Social and Economic Research
- Jensen, M. C., Meckling, W. H. (1976) Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics* 3(4): 305–360.
- Kopits, G., Craig, J. (1998) Transparency in Government Operation. *IMF Occasional Paper* No. 158.
- Lawson, A., Alvarez, G. (2013) *International Budget Partnership: Synthesis Report on the piloting of the Subnational Open Budget Survey in Brazil, Indonesia and Tanzania. Final Report submitted by FISCUS Public Finance Consultants*. Preuzeto s: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-Synthesis-Report-on-SN-OBS-Pilot-Surveys_final020714.pdf

- Lüder, K. (1992) A contingency model of governmental accounting innovations in the political administrative environment. *Research in Governmental and Nonprofit Accounting (RIGNA)* 7: 99–127.
- Ministarstvo financija (2015) Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2016. – 2018. Preuzeto s: [http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Upute%20za%20izradu%20proracuna%20JLP\(R\)S%202016.-2018..pdf](http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Upute%20za%20izradu%20proracuna%20JLP(R)S%202016.-2018..pdf)
- Ministarstvo financija (2013) Jedinstveni format vodiča za građane uz proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Preuzeto s: [http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Jedinstveni%20format%20vodica%20za%20gradjane%20uz%20proracune%20JLP\(R\)S.doc](http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Jedinstveni%20format%20vodica%20za%20gradjane%20uz%20proracune%20JLP(R)S.doc)
- Niskanen, W. A. , Jr. (1974) *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine
- OECD (2002) *OECD Best Practices for Budget Transparency*. Paris: OECD
- Ott, K. (2014) Novi Kodeks fiskalne transparentnosti MMF-a: I građani bi trebali odlučivati o proračunu. *Aktualni osvrti* 7(67): 1–2.
- Ott, K., Bronić, M. (2015) Sudjelovanje građana u fiskalnoj politici i proračunskim procesima. *Newsletter* 17(96): 1–6.
- Ott, K., Bronić, M., Petrušić, M. (2015) Otvorenost proračuna županija, gradova i općina: studeni 2014. – ožujak 2015. *Newsletter* 17(97): 1–11.
- Ott, K., Bronić, M., Petrušić, M. (2014) Otvorenost proračuna hrvatskih županija, gradova i općina 2013.–14. *Newsletter* 16(87): 1–11.
- Ott, K., Bronić, M., Petrušić, M. (2013) Otvorenost proračuna hrvatskih županija, gradova i općina. *Newsletter* 15(81): 1–9.
- Ott, K., Bronić, M., Petrušić M. i Stanić, B. (2016) Proračunska transparentnost županija, gradova i općina: studeni 2015. – ožujak 2016. *Newsletter* 18(107): 1–13.
- Serrano-Cinca, C., Rueda-Roms, M., Portillo-Tarragona, P. (2009) Factors influencing e-disclosure in local public administrations. *Environment and Planning C: Government and Policy* 27(2): 355–378.

- Styles, A. K., Tennyson, M. (2007) The Accessibility of Financial reporting of US municipalities on the internet. *Journal of public budgeting, accounting and financial management* 19(1): 56–92.
- Wehner, J., de Renzio, P. (2012) Citizens, Legislators, and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency. *World Development* 41: 96–108.
- Williams, A. (2015) A global index of information transparency and accountability. *Journal of Comparative Economics* 43(3): 804–824.

Propisi

Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15

Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15

Marko Ignjatović*

IZAZOVI UPRAVLJANJA IMOVINOM LOKALNIH JEDINICA

Prethodno znanstveno priopćenje
UDK 35.073.5:352/353

Svakodnevni život građana odvija se u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, koje u svom vlasništvu ili na raspolaganju imaju značajan broj nekretnina. Navedena imovina, prvenstveno nekretnine, resurs je koji mora biti prepoznat kao velik potencijal ponajprije u cilju lokalnog ekonomskog razvoja te kao alternativni izvor prihoda općina, gradova i županija. Od iznimne je važnosti odabrati pravi put, metodologiju i alate koji će voditi cilju uspostave sveobuhvatne i jedinstvene evidencije imovine, koja će služiti kao podloga za kvalitetno upravljanje i raspolaganje. Riječ je o kontinuiranom i složenom procesu s mnogim izazovima, koje je, radi postizanja veće učinkovitosti, potrebno promatrati iz više aspekata: prostornog, imovinsko-pravnog, financijskog, organizacijskog, društvenog i strateškog. Također je od posebne važnosti podignuti svijest svih građana da je imovina koja je formalnopravno u vlasništvu i/ili na raspolaganju njihovih lokalnih jedinica upravo u vlasništvu svih nas i da njome treba upravljati s pažnjom koju pridajemo svojoj osobnoj imovini.

Ključne riječi: upravljanje imovinom, nekretnine, vlasništvo, učinkovitost, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

1. Uvod

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u vlasništvu i/ili na raspolaganju imaju znatan broj različitih oblika

* Marko Ignjatović, mag. oec., MBA, LIBUSOFT CICOM d.o.o. e-mail: marko.ignjatovic@spi.hr

imovine. Ta je imovina ujedno vlasništvo svih građana. Stoga je od iznimne važnosti osigurati učinkovito i kvalitetno raspolaganje i upravljanje tom imovinom. Međutim, ta je imovina slabo korišten izvor financiranja, kako središnje države tako i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje: JLP(R)S). Cilj rada je utvrditi način evidentiranja i vrednovanja imovine u vlasništvu JLP(R)S, utvrditi u kojoj su mjeri usvojile prakse upravljanja imovinom te upozoriti na nove alate i metode kojima se može postići veća učinkovitost na dobrobit svih građana.

Imovina kojom upravljaju i raspolazu JLP(R)S iznimno je velika i zapravo predstavlja najveći resurs kojim upravljaju izabrani predstavnici, kroz izvršnu i predstavničku vlast, u ime građana lokalne zajednice. Tranzicijskim promjenama unazad četvrt stoljeća nastale su značajne promjene u pristupu upravljanju takvom imovinom, pri čemu je ostvaren spor napredak u ispunjenju temeljnog uvjeta za uspješnije upravljanje imovinom, a to su potpune i sređene evidencije o vrsti, namjeni, broju, vrijednosti te prihodima i rashodima na imovini.

Bez sređenih evidencija o imovini nemoguće je njome učinkovito upravljati. Nadalje, sređivanje evidencija, javno provođenje svih postupaka vezanih za upravljanje i raspolaganje (zakupi, najmovi, zamjene, prodaje, korištenje s valjanom pravnom osnovom i dr.) iznimno su bitni za transparentno upravljanje koje građani mogu prepoznati, ocijeniti kvalitetu upravljanja te dati ili uskratiti podršku lokalnoj vlasti (kroz izbore, referendum, ali i druge oblike odlučivanja).

Na taj način dostiže se potrebna kontrola nad procesima upravljanja i raspolaganja imovinom i odgovornost za njih, što osobito brzo može prepoznati i privatni sektor u kontekstu povjerenja za ulaganja i gospodarski razvoj, što dalje znači povećano zapošljavanje i sveukupni viši standard života u lokalnoj zajednici. Svakako da JLP(R)S nisu jedine institucije koje mogu odlučivati o učinkovitijem upravljanju i raspolaganju imovinom lokalne zajednice. Naime, česti slučajevi

nesređenih imovinskopravnih odnosa, a posebno nesređeno stanje u zemljišnim knjigama, predstavljaju i presudna ograničenja za efikasnije upravljanje imovinom lokalne zajednice. Ovdje treba svakako upozoriti i na česte probleme na relaciji centralna država – lokalna zajednice (npr. nekretnine bivših vojarni, objekti Hrvatskih voda, šumska dobra, poslovni prostori u povratu), kada se zaustavljaju planirani projekti, kada nestaje mehanizma za saniranje ruševina u centrima gradova itd.

Korištenje nekretninama u lokalnoj zajednici treba biti usmjereno na tri osnovne funkcije:

- (1) za potrebe same lokalne zajednice (komunalna infrastruktura, prometnice, ...), kao i za sve zakonima definirane obveze (grobља, predškolski odgoj, mjesna samouprava i dr.);
- (2) za podupiranje društveno korisnih, sportskih, kulturnih, nevladinih, političkih i drugih sadržaja;
- (3) za ostvarivanje prihoda prema tržišnim uvjetima za svu imovinu za koju nije prepoznata funkcija kroz prve dvije.

Za efikasno upravljanje i raspolaganje imovinom JLP(R)S nužne su cjelovite i sveobuhvatne evidencije o svim pojavnim oblicima imovine. Danas takve evidencije nisu moguće bez podrške informacijske tehnologije. Nadalje, takve središnje evidencije jesu alat koji pomaže čelnicima pri odlučivanju, a ono se u tom slučaju temelji na kvalitetnim informacijama umjesto na improvizacijama i neutemeljenim predviđanjima. U tom smislu sve više susrećemo dobre primjere JLP(R)S, kao što su npr. Grad Pula, Grad Opatija i drugi.

Ministarstvo državne imovine¹ naslijedilo je Revidirani strateški plan Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom za razdoblje 2016.–2018. (Državni ured za upravljanje

¹Ministarstvo je ustrojeno u studenom 2016. godine, kao sljednik Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom (DUUDI).

državnom imovinom, 2016), koji se temelji na srednjoročnim ciljevima i smjernicama sadržanim u Strategiji upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za period od 2013. do 2017. godine (NN 76/13). Nizom aktivnosti Ministarstvo državne imovine kroz javno predstavljanje srednjoročnog projekta izgradnje i implementacije Informacijskog sustava za upravljanje državnom imovinom (ISUDIO) prezentiralo je širi projekt višefazne podatkovne i programske nadogradnje postojećeg Registra državne imovine. Nadalje, on je u funkciji redefiniranja pojma i opsega evidencije državne imovine, što je ujedno i jedna od prioriternih mjera u sklopu ciklusa koordinacije gospodarske i fiskalne politike unutar EU-a. Prva faza projekta obuhvaća pojavne oblike nekretnina.²

Jedinstveni registar državne imovine javno je objavljen prvi put 15. siječnja 2014. na mrežnim stranicama DUUDI-ja. Nakon same objave, uz niz pohvala što smo konačno javno objavili popis državne imovine, doživio je i osporavanja, prije svega od stručne javnosti (zbog opsega i ažurnosti podataka, kao i neodgovarajućeg i nepreglednog formata). Daljnji razvoj ISUDIO-a bio je vezan dijelom na normativni okvir (donošenje odgovarajućih uputa za proširenje fonda podataka koji će se prikupljati), a dijelom i na sam odabir dobavljača informatičke podrške. Nadalje, značajni su i organizacijski izazovi oko prikupljanja podataka od obveznika dostave podataka.

Stalno prisutne ideja da se kroz ISUDIO obuhvati, pored imovine centralne države, i imovina JLP(R)S do sada nije zaživjela. Posljednja provedena revizija učinkovitosti upravljanja i raspolaganja nekretninama Državnog ureda za reviziju za razdoblje od 2012. do 2014. godine (Državni ured za reviziju, 2016), s javnom objavom rezultata u ožujku 2016. godine, dala je preporuke za vođenje registra imovine JLP(R)S sa

² Izvor: <https://imovina.gov.hr/aktivnosti-na-projektu-isudio-specijalizirano-strucne-radionice/1662>.

sadržajem kako se vodi za državnu imovinu, kao i preporuku za izradu strateškog plana upravljanja i raspolaganja imovinom (višegodišnje i operativne godišnje planove), također po uzoru na državnu imovinu. Kako za to za JLP(R)S nema zakonske obveze, preporuke DUR-a doista su i ostale na razini preporuka, no velik broj JLP(R)S zbog svojih je potreba, ali i formalnog zadovoljenja preporuka, pristupio izradi traženih dokumenata. Naravno, u takvim okolnostima doista je upitna kvaliteta tih dokumenata, a time i njihova praktična korist, što će najbolje u narednom periodu osjetiti i sami JLP(R)S s obzirom na upitnost uloženi resursa u odnosu prema postignutim ciljevima donošenja takvih dokumenata.

Unaprjeđenje sustava upravljanja imovinom temelji se na kvalitetnoj i točnoj evidenciji svih pojava oblika imovine, podacima koji karakteriziraju svaku pojedinu jedinicu imovine te njihovoj vrijednost. Kako bi čelnici JLP(R)S mogli kvalitetno upravljati odnosno raspolagati imovinom, na početku procesa moraju odgovoriti na dva početna ključna pitanja: Koliko imovine imaju? Kolika je njezina vrijednost?

U radu se analiziraju dva ključna dijela upravljanja imovinom JLP(R)S: (1) upravljanje imovinom kroz metodologiju Projekta reforme lokalne samouprave (dalje: PRLS), koje se korisnicima isporučuje kao konzultantska usluga, te (2) informatičko rješenje i uspostava cjelovite evidencije, s posebnim naglaskom na prostorno sagledavanje položaja nekretnine, za što nam može poslužiti Geografski informacijski sustav (GIS).

2. Pravni okvir za upravljanje imovinom

Pitanja raspolaganja imovinom, određivanja vlasništva (Simonetti, 2010: 2) ili drugih stvarnih prava uređena su velikim brojem zakona i podzakonskih propisa. Nekoliko je zakona koji, međutim, tek djelomično reguliraju ulogu JLP(R)S pri upravljanju imovinom.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi³ u čl. 67. definira imovinu na sljedeći način: »Sve pokretne i nepokretne stvari te imovinska prava koje pripadaju JLP(R)S čine njezinu imovinu. JLP(R)S mora upravljati, koristiti se i raspolagati svojom imovinom pažnjom dobrog domaćina.« Zakon o proračunu⁴ u čl. 61. navodi da je »financijska i nefinancijska imovina u vlasništvu države i JLP(R)S. Za izvršavanje javnih službi i djelatnosti u javnom interesu država JLP(R)S može svojom imovinom osnovati ustanove, trgovačka društva i druge pravne osobe.«

Pravni okvir za upravljanje imovinom JLP(R)S prikazan je u tablici 1. *Općim zakonima* određuje se nadležnost tijela za raspolaganje imovinom ili se njima određuje opći način raspolaganja imovinom JLP(R)S. *Posebnim zakonima* propisuju se postupanja nadležnih tijela JLP(R)S pri raspolaganju nekretninama na određeni način, ovisno o vrsti nekretnine ili kojima se propisuje da je JLP(R)S vlasnik određene specifične nekretnine. *Propisima iz drugih područja* JLP(R)S daju mogućnost drugačijeg raspolaganja imovinom u njegovu vlasništvu od općih propisa o raspolaganju imovinom. *Zakoni koji su povezani s vlasništvom na nekretninama JLP(R)S ili s raspolaganjem nekretninama u njihovom vlasništvu* na posredan način utječu na imovinu JLP(R)S u pogledu načina raspolaganja nekretninama, izvlaštenja te uređivanja imovinskopravnih odnosa radi izgradnje infrastrukturnih građevina. Uz navedene zakone, JLP(R)S pripremaju i donose interne akte koji su temelj za operativnu provedbu.

³ NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15.

⁴ NN 87/08, 136/12.

Tablica 1. Pravni okvir za upravljanje imovinom JLP(R)S

Opći zakon	Posebni zakoni	Propisi iz posebnih područja	Posredni zakoni
Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima	Zakon o zakupu i prodaji poslovnog prostora Zakon o vodama Zakon o najmu stanova Zakon o cestama Zakon o komunalnom gospodarstvu Zakon o športu Zakon o grobljima Zakon o koncesijama Zakon o prostornom uređenju Zakon o gradnji Zakon o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu nprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije	Odluka o kriterijima, mjerilima i postupku dodjele prostora u vlasništvu RH na korištenje organizacijama civilnog društva radi provođenja programa i projekta od interesa za opće dobro Uredba o Registru državne imovine Uredba o osnivanju prava građenja i prava služnosti na nekretninama u vlasništvu RH Odluka o prodaji stanova u vlasništvu RH kojima upravlja MORH	Zakon o naknadi za oduzetu imovinu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo Zakon o poljoprivrednom zemljištu Zakon o šumama Zakon o vodama Zakon o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu RH Zakon o uređivanju imovinskopravnih odnosa u svrhu izgradnje infrastrukturnih građevina Uredba o načinima raspolaganja nekretninama u vlasništvu RH Zakon o izvlaštenju

Izvor: Autorova obrada temeljem zakona i propisa koji reguliraju područje raspolaganja i upravljanja imovinom JLP(R)S.

3. Otvorena pitanja bivših zemljišnih zajednica

U kontekstu postojećih izazova u upravljanju imovinom, a uže u kontekstu povrata imovine, valjalo bi ukratko upozoriti i na pomalo zaboravljeni institut zemljišnih zajednica (v. Koprčić, 2015). Problematika povrata imovine djelomično je uređena Zakonom o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine iz 1996. godine,⁵ ali njime nisu obuhvaćene i bivše zemljišne zajednice. Aktualnosti teme

⁵ NN 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 65/01, 118/01, 80/02, 81/02.

svakako pridonosi činjenica da je Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora osnovao 19. veljače 2014. radnu skupinu za pripremu prijedloga zakona kojoj je bila zadaća urediti pitanje zemljišnih zajednica.

Pravna priroda zemljišnih zajednica, uvažavajući činjenicu da je Zakon o uređenju zemljišnih zajednica donesen davne 1894. godine te da predstavlja jedino zakonsko uporište za eventualno njihovo daljnje uređenje, izrazito je kompleksna te nije lako i jednostavno određiva. Stoga se za potrebe ovog rada ističe samo njihova djelomična usporedivost s javnim dobrima u zajedničkoj uporabi, dok su prava zajedničara bila nalik pravu uporabe i plodouživanja, ali su se i nasljeđivala. Također, kao bitnu karakteristiku zemljišnih zajednica potrebno je istaknuti da su imale pravnu osobnost odijeljenu od svojih ovlaštenika. Prema dostupnim podacima iz 1895. godine, bilo ih je gotovo 3.000 i obuhvaćale su oko 13% teritorija tadašnje Hrvatske i Slavonije (Koprić, 2015).

Pored pravne složenosti potrebno je istaknuti i njihovu faktičnu složenost te uzeti u obzir vrijeme kada su nastale i društveno uređenje koje je tada bilo na snazi. Feudalno podrijetlo zemljišnih zajednica već je pri donošenju citiranog Zakona bilo u neskladu sa sve snažnijim kapitalističkim tendencijama koje su stvarale određenu vrstu pritiska, pa ne čudi kako je njihov broj sve do ukidanja 1947. godine od početnih gotovo 3.000 pao na svega 1.225 (Koprić, 2015).

Stoga bi, s obzirom na navedeno, prije pripreme eventualnog zakonskog teksta bilo nužno izraditi detaljnu multidisciplinarnu analizu te pokušati dati odgovor na mnoga pitanja ekonomske i financijske odnosno organizacijske i upravno-pravne prirode, uz napomenu da čitavom procesu predstoji detaljna analiza ustavnog temelja za daljnje aktivnosti.

Dosadašnja analiza (v. Koprić, 2015) nedvojbeno upućuje na zaključak da je, polazeći od toga da nedostatne financijske mogućnosti i neadekvatni administrativni kapaciteti, uz nedostatak znanja, a često i političke volje, čine samo dio slojevite jezgre uzroka zbog koje je upravljanje imovinom na

svim razinama administrativne vlasti u Republici Hrvatskoj prilično neučinkovito.

4. Evidencija i upravljanje imovinom

U 2003. gotovo čak 70% imovine JLP(R)S nije bilo uredno evidentirano – podaci su nepoznati, djelomični i nesređeni, a nije bila poznata ni vrijednost imovine i učinkovitost njezina korištenja. Učinkovito upravljanje imovinom JLP(R)S dobiva na značenju posebice pri upravljanju nekretninama koje čine 80% vrijednosti imovine (Bertović et al., 2004: 20).

Razlog za kvalitetniji pristup upravljanju imovinom jest u tome što je kod većine JLP(R)S zbog nesređenog inventurnog stanja imovine naplativost prihoda od imovine (zakup i najam) relativno niska, a postoji velik nerazmjer knjigovodstvene i tržišne vrijednosti nekretnina. Imovina se često daje na korištenje bez odgovarajuće naknade – kroz indirektno subvencije. U narednim godinama možemo očekivati promjene u pristupu upravljanja imovinom JLP(R)S, osobito zbog sve slabijeg punjenja proračuna te financijskog opterećenja središnje države.

Upravljanje imovinom proces je donošenja odluka o stjecanju, korištenju i raspolaganju imovinom za vlasnikovo korištenje ili kao investicija, a vrijedi za privatni i za javni sektor (Bertović et al., 2004). Metodologija za upravljanje imovinom temelji se na dobroj međunarodnoj praksi koju su pripremili stručnjaci *The Urban Institute* iz Washingtona na traženje Svjetske banke, a primjenjuje se u zemljama Europe i Azije (Kaganova i McKellar, 2006) kao i u Hrvatskoj.

U Hrvatskoj je u razdoblju od 2001. do 2007. za potrebe Vlade RH implementiran Projekt reforme lokalne samouprave (PRLS) koji je razvio spomenuti *The Urban Institute* iz Washingtona po narudžbi USAID-a. Cilj je projekta bio ojačati upravljačke kapacitete lokalne samouprave kroz pet modula: (1) upravljanje financijama, (2) upravljanje imovinom, (3) gospodarski razvoj, (4) sudjelovanje građana i (5) informacijski sustavi. Model Upravljanje imovinom cjelovito je sa-

gledavao upravljanje – od popisa imovine (inventure), analize statusa vlasništva i klasifikacije svih pojavnih oblika, prije svega nekretnina, kao i procjene tržišne vrijednosti nekretnina i efikasnosti upravljanja mjerene stopom kapitalizacije. Za takvo mjerenje nužno je znati sve izvore prihoda i troškove koji se ostvaruju na nekretnini. Bitan dio metodologije jest sagledavanje postojećih odluka, sustav izvještavanja, način organizacije JLP(R)S i, kao posljednji korak, strateško planiranje upravljanja imovinom.

Organizacijski aspekti učinkovitog upravljanja imovinom čine aktivnosti koje poduzima JLP(R)S radi unaprjeđenja procesa upravljanja nepokretnom imovinom. Informatička rješenja daju odgovore na pitanja o osiguranju prikupljanja, obrade i korištenja podataka za izvještaje koji trebaju biti u funkciji upravljanja.

5. Upravljanje imovinom

Prema čl. 48., st.1., općinski načelnik, gradonačelnik i župan upravljaju »nekretninama i pokretninama u vlasništvu jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave kao i njezinim приходima i rashodima u skladu sa zakonom i statutom« (t. 4.) te odlučuju »o stjecanju i otuđivanju nekretnina i pokretnina...i raspolaganju ostalom imovinom u skladu s ovim Zakonom, statutom jedinice i posebnim propisima« (t. 5.)⁶. Kako će se upravljanje nekretninama organizirati u zadanim zakonskim okvirima,⁷ ostaje kao glavni zadatak čelnika.

⁶ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u citiranom članku spominje samo nekretnine u vlasništvu JLP(R)S, dok su drugim zakonskim i podzakonskim propisima rješavana pitanja upravljanja imovinom koja su na raspolaganju JLP(R)S (npr. poljoprivredno zemljište u vlasništvu RH kojim upravlja, daje u zakup ili prodaje jedinica lokalne samouprave ili nekretnine poznatih/nepoznatih vlasnika u postupku povrata).

⁷ Nesporno je da JLP(R)S nužno moraju postupati u skladu sa svim zakonskim normama, računovodstvenim pravilima i Međunarodnim računovodstvenim standardima (MRS), no na raspolaganju su im široke mogućnosti kako to mogu učiniti i učinkovitije upravljati nepokretnom imovinom.

U praksi i analizama načina odabira poslovnog prostora mogu se naći preporuke ili standardi za potrebnu površinu uredskog prostora zaposlenika u JLP(R)S. Grube procjene potreba za površinama pokazuju primjer po kojem se preporučuje 12 m² (Wilson, 2013) po zaposleniku u uredu, 15 m² za voditelja odsjeka ili 20 m² za voditelja odjela, kao i 20% dodatnih površina za prolazne i društvene prostorije te dodatnih 5% površina za interne selidbe, renovacije ili rezervne površine (Pnur, 2005). Te su preporuke dragocjene iz perspektive zaposlenika.

JLP(R)S u Hrvatskoj raspolažu zatečenim površinama ureda, često u nefunkcionalnim nekretninama, u centru grada na skupim lokacijama, s ograničenim površinama i s otežanim pristupom (stare gradske jezgre, nedostatak parkirališta). Rijetki su primjeri da se zgrada gradske uprave nalazi izvan stare gradske jezgre (npr. Zagreb i Split). Odabir upravnih zgrada u starim gradskim jezgrama ima svoje opravdanje u važnosti institucije samouprave i povijesnom značenju nekretnine u kojoj se nalazi gradska uprava (kao što to pokazuju primjeri Varaždina, Osijeka, Karlovca, Samobora, Labina, Trogira i mnogih drugih gradova), posebno u usporedbi s korisnicima indirektnih subvencija⁸ gradske imovine (npr. udruge, socijalne ustanove ili pak političke stranke) za koje bi bilo povoljnije da djelatnost obavljaju u funkcionalnim prostorima uz racionalno korištenje.⁹ Značajne površine su »zauzete« i neracionalno se koriste te direktno umanjuju prihode JLP(R)S potrebne za podmirenje režijskih i drugih troškova »zauzetih nekretnina«. Za korisnike indirektnih subvencija bilo bi povoljnije da dobiju veća financijska sredstva od jedinice samouprave za realizaciju svojih programa, a sami pronađu odgovarajući prostor kojim će se racionalnije koristiti. Nažalost, uvriježeno je mišljenje da korištenje gradske imovine »ništa ne košta«.

⁸ Tema pod naslovom *Indirektne subvencije* i pitanje korisnika indirektnih subvencija detaljno se obrađuju u 8. aktivnosti PRLS modela upravljanja imovinom.

⁹ Neracionalno je korištenje poslovnog prostora u centru grada samo za sastanke koji se održavaju sat ili dva tjedno uz generiranje svih režijskih i drugih troškova.

Zapravo košta, i to sve građane, pa i same korisnike indirektnih subvencija, a da oni toga često nisu niti svjesni.

PRLS kroz 11 aktivnosti daje alate i metode kako odgovoriti na ključna pitanja – koliko je imovine u vlasništvu JLP(R)S i kolika je njezina vrijednosti, a zatim, kroz pojedine korake, i kako se njome upravlja. Provođenjem PRLS modela u 42 grada, 16 općina i 3 županje¹⁰ u Hrvatskoj je potvrđeno jedanaest aktivnosti koje je potrebno dosljedno provesti za učinkovitije gospodarenje imovinom: inventura imovine, tranzicijska pitanja, klasifikacija imovine, procjena vrijednosti imovine, operativni izvještaji, financijska analiza, deregulacija iznajmljivanja, praćenje subvencija, izvještavanje o imovini, konsolidirano upravljanje te cjeloviti plan upravljanja imovinom.

Svaka aktivnost ima precizno definirane procese i ciljeve. Inventura je najzahtjevniji posao. Inventuru čini prikupljanje podataka iz različitih izvora (evidencije dugotrajne imovine, izlaska na teren, podataka iz Porezne uprave, gruntovnice, katastra i drugih evidencija i arhiva jedinica samouprave).

Kako prepoznati koja je imovina predmet zanimanja JLP(R)S? Prema PRLS metodologiji, to je sva nepokretna imovina koja *generira prihode, generira rashode ili jedno i drugo*. Na primjer, spomenici često nisu u postojećim evidencijama JLP(R)S, ali bi prema PRLS metodologiji trebali biti u njih uključeni jer generiraju rashode (za održavanje, čišćenje, pranje grafita, uređenje, premještanje, osiguranje i dr.). Važno je da JLP(R)S obuhvate podatke o imovini koja je *u njihovu vlasništvu* (upravna zgrada, poslovni prostori, stanovi, građevinska zemljišta – generiraju prihode, ali i rashode za održavanje) ili im je *na raspolaganju* – poljoprivredno zemljište u vlasništvu RH kojim JLP(R)S upravlja na temelju odobrenog programa generira prihod, ali i rashod, npr. za troškove upravljanja (prema: Kontrec, 2014: 20).

¹⁰ Od 2004. do 2013. PRLS model upravljanja imovinom proveo je tim autora ovog članka za ove gradove: Pag, Novigrad, Kutina, Karlovac, Osijek, Samobor, Labin, Crikvenica, Umag, Krk, Knin, Rab, Opatija te općinu Omišalj. PRLS se provodio i u još nekim gradovima i većem broju općina: Varaždin-pilot grad, Split, Rijeka, Trogir, Kaštela, Pula, Slatina, Šibenik, Slunj, Glina i dr.

Analizirajući postojeći način upravljanja imovinom u JLP(R)S (evidentiranje i vrednovanje), moguće je istaknuti *osam ključnih preporuka* prema kojima je nužno:

- Utvrditi precizne zakonske obveze za upravljanje i raspolaganje imovinom JLP(R)S po uzoru na Zakon o upravljanju i raspolaganju državnom imovinom.
- Postaviti učinkovito upravljanje imovinom kao strateški prioritet, kako na političkoj tako i na organizacijskoj razini (čelnici, zaposleni).
- Povećati svijest o važnosti upravljanja imovinom JLP(R)S među vanjskim i unutarnjim dionicima.
- Jasno komunicirati svrhu, cilj i ishode primjene modela upravljanja imovinom, osobito prema unutarnjim dionicima koji su uključeni u opsežan i dugotrajan proces upravljanja imovinom (službenici, organizacijske jedinice, uključene organizacije i organizacijske jedinice).
- Kontinuirano prikupljati i ažurirati baze podataka.
- Poboľjšati organizacijsku pripremljenosti JLP(R)S za upravljanje imovinom, u smislu organizacijskog ustrojstva i koordinacije.
- Povećati motivaciju zaposlenika za dodatni posao.
- Na poslovima upravljanja imovinom angažirati pojedince sklone i osposobljene za informacijske sustave.

6. Registar nekretnina za upravljanje imovinom

SPI (Sustav poslovnih informacija)/Registar nekretnina integriran je u postojeći informacijski sustav SPI i oslanja se na povezivanje s GIS komponentom i praćenjem kolanja dokumenata unutar JLP(R)S. Tako u ovom slučaju možemo govoriti o jednom cjelovitom informacijskom sustavu koji ima sve bitne komponente za efikasno upravljanje imovinom.

Osnovu čini niz pripremljenih kataloga prema ovim elementima: vrsta i namjena nekretnine, portfelji, stanje nekretn-

nine, status vlasništva, način stjecanja, klasifikacija, funkcija nekretnine, karakteristike, vrste prihoda/rashoda, adresni podaci, katastarske općine i čestice, djelatnosti itd.

Nekretnina se opisuje s atributima koji se dinamički mijenjaju ovisno o vrsti nekretnine (broj korisnika jedinice imovine, iskorištenost, površina objekta, površina uređenog dijela nekretnine, površina zemljišta, duljina, širina, visina, kultura, posjedovni list, vlasnički list, sobnost, tip grijanja, konstruktivni materijali, položaj, fotografije, broj rasvjetnih tijela, broj stupova, snaga rasvjetnih tijela, broj parkirnih mjesta itd.).

Karakteristike koje pobliže opisuju nekretninu praktično su neograničene, a logički se vezuju uz portfelj, pri čemu korisnik kreira i ažurira prikupljene podatke (npr. tip podatka može biti broj, realan broj, datum, vrijeme, tekst, slika). Financijski podaci o jedinici imovine mogu se fleksibilno pratiti na razini svake vrste prihoda i troška, po grupama ili sumarno, pri čemu sam korisnik definira opseg podataka prema svojim potrebama.

Za financijsko praćenje podataka o jedinici imovine ključna je organizacija u samom JLP(R)S – podaci se vode samo u financijama sintetički, a u odjelu za upravljanje imovinom analitički ili pak paralelno, što ima prednosti, ali i bitnih nedostataka.

Kroz programsku liniju obrada unose se podaci o jedinicama imovine i nastale transakcije promjena (kupnja, prodaja/otuđenje, prenamjena). Pregledi i izvještaji mogući su prema svim raspoloživim podacima s nizom ugrađenih filtera preko kojih se selektiraju traženi podaci (npr. popis svih jedinica imovine nabavljenih u posljednjih šest mjeseci, ispis svih dvosobnih stanova čija je stopa kapitalizacije između 3 do 5%, zemljišta čija je površina veća od 400, a manja od 800 m² itd.).

U početnoj fazi formiranja Registra nekretnina bitno je obuhvatiti sve jedinice imovine, a potom Registar integrirati u cjelokupni informacijski sustav JLP(R)S, kako bi se kroza nj mogle pratiti sve transakcije vezane za imovinu. Jedinствена база података о некретнинама предусловјет је за квалитетну обраду података и прикупљање свих прихода, без обзира на то је ли ријеч о некретнинама у власништву JLP(R)S или они њима управљају.

Zapravo, jedinstvena baza osigurava obuhvat svih nekretnina na području županije, grada ili općine, a preduvjet je i za objedinjenu naplatu i za uvođenje poreza na nekretnine.

Tablica 2. Vrijednost dugotrajne imovine u vlasništvu gradova i županija u RH od 2010. do 2013. (u milijunima kuna)

Vrsta JLP(R)S	2010.	2011.	2012.	2013.
Županije	0,4	0,3	0,3	0,3
Gradovi	5,1	8,9	10,6	11,4
Ukupno	5,2	9,2	10,9	11,7

Izvor: Financijski izvještaji JLP(R)S.

Analizom provedenom u pet županija i dvadeset pet gradova koji su lokacijski smješteni u pet različitih područja RH, uvidom u njihove bilance odnosno dugotrajnu imovinu (zemljišta i objekti) uočena su različita kretanja u njezinoj vrijednosti. Kod županija vrijednost analizirane imovine u navedenom je razdoblju konstantna, dok se kod gradova povećava (v. tablicu 2). Pozitivne rezultate kod gradova možemo povezati s neposrednim izborom čelnika i većom odgovornosti, podizanjem svijesti o važnosti evidentiranja imovine, mišljenjima Državne revizije koja su utjecala na povećanje aktivnosti.

Od 2010. do 2012. prihodi od imovine su konstantni (v. tablicu 3). Očekuje se da će prihodi u budućem razdoblju rasti kao rezultat alternativnih načina povećanja prihodovne strane proračuna zbog smanjenja poreznih prihoda.

Tablica 3. Prihodi od imovine JLP(R)S od 2010. do 2012. (u milijunima kuna)

Prihodi od imovine JLP(R)S / godina	2010.	2011.	2012.
Prihodi od nefinancijske imovine	1,5	1,5	1,6
Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	0,7	0,8	0,6
Ukupno	2,2	2,3	2,2

Izvor: Državni ured za reviziju, 2013.; 2014.

U posljednjih sedam godina, od kada je u punoj primjeni konzultantska usluga PRSL Upravljanja imovinom te informacijski sustav – Registar nekretnina, JLP(R)S su iskazali velik interes. Gradovi zbog svog institucionalnog oblika te nadležnosti predstavljaju najbolje kandidate za implementaciju modela upravljanja imovinom. Tek u 2014. i 2015. godini navedeni interes iniciran godišnjom horizontalnom revizijom (portfelj imovine) rezultirao je i konkretnim projektima u sa- moj implementaciji.

Tablica 4. Broj JLP(R)S koji su uveli informacijski sustav upravljanja imovinom

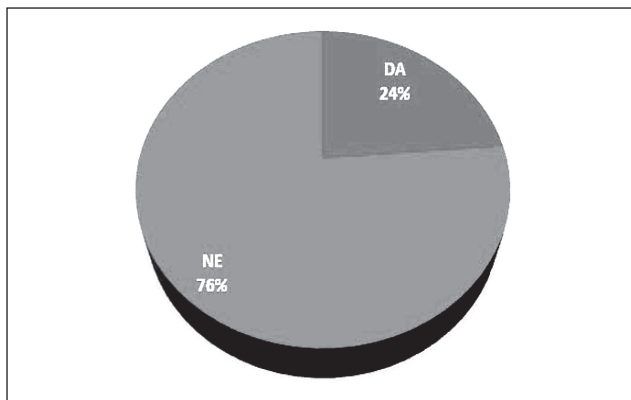
Vrsta JLP(R)S	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
Općine	2	0	2	5	6
Gradovi	6	2	3	2	8
Županije	1	0	1	0	2
Ukupno	9	2	6	7	16

Izvor: LIBUSOFT CICOM d.o.o.

Povodom provedbe godišnje revizije koja je 2015. godine bila usredotočena na portfelj imovine (evidencija / vrijednosti / prihodovanje), pripremljeno je primarno istraživanje pu- tem anketnog upitnika, koje je provedeno među pročelnicima upravnih odjela iz resora upravljanja imovinom jedinica. Anke- ta je provedena na 59 ispitanika i sastojala se od dva anketna pitanja.

Rezultat anketnog pitanja br. 1 (slika 1) potvrđuje rezultate iz tablice 4, prema kojima možemo zaključiti da prema odgo- vorima 59 ispitanika, relativno veliki broj JLP(R)S – više od tri četvrtine – sustavno ne evidentira i ne prati (pravno/finan- cijski) svoje nekretnine.

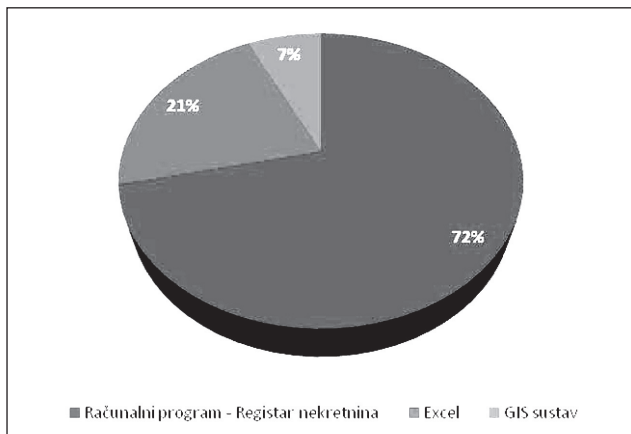
Slika 1. Imate li ustrojen sustav koji upravlja nekretninama ili alat u obliku aplikacije koji služi za podršku takvom radu?



Izvor: Autorova obrada, N=59.

Od ispitanika koji su pozitivno odgovorili na prvo pitanje o ustrojenom sustavu (14 pročelnika) većina ih se koristi računalnim programom – Registar nekretnina (72%), a manji dio Excelom kao pomoćnom evidencijom (12%) odnosno sustavom GIS koji je pak prostorna aplikacija (7%) (slika 2).

Slika 2. Ako da, koji alat i/ili sustav koristite?



Izvor: Autorova obrada, N=14.

7. Zaključak

Prvi korak u učinkovitom upravljanju imovinom JLP(R)S jest uspostava evidencija, odnosno popisa imovine, postojanje cjelovite evidencije s opisnim podacima, vrijednostima te korisnicima imovine.

Primjena PRLS metodologije u kombinaciji s uvođenjem i ažurnim vođenjem registra nekretnina treba dati ovih deset najvažnijih koristi za JLP(R)S:

- precizan popis (inventura) svih pojava oblika imovine lokalne samouprave
- sva imovina vodi se u jedinstvenoj bazi podataka po istim pravilima
- omogućena fleksibilnija organizacija upravljanja imovinom (povezanost osigurava Registar)
- kvalitetnije informacije o različitim vrijednostima imovine posebno kroz određeno vrijeme
- vođenje dnevnika svih događanja na imovini (protokol promjena)
- sistematizirano upravljanje imovinom – jasni procesi tko što radi
- bolja podrška lokalnom ekonomskom razvoju, što je dugoročno važno
- povećanje proračunskih prihoda, što je mjerljivo i možda kratkoročno najvažnije
- veće zadovoljstvo građana, posebno ako su podaci o imovini ili njihov dio objavljeni na internetu
- dodatna znanja i sposobnosti zaposlenih uz sinergijski učinak zajedničkog rada.

Pri donošenju odluke o uvođenju sustava upravljanja imovinom u JLP(R)S treba imati u vidu opsežnost posla, osiguranje resursa za provođenje svih aktivnosti PRLS metodologije i posebno obuhvata i ažurnog vođenja podataka u samoj evidenciji. S obzirom na zahtjevnost, to ne smije nikako biti

usputni posao zaposlenika, već visokoprioritetni radni zadatak sa svakodnevnim angažmanom na njegovoj provedbi.

Osim poduzimanja svih aktivnosti koje su navedene u preporukama u poglavlju 5. s ciljem postizanja što veće učinkovitosti svakako je potrebno informirati građane putem službenih glasila i svih drugih sredstava informiranja da bi bili upoznati s planiranim i odrađenim aktivnostima. Nakon uspostave registra nekretnina predlaže se objava dijela informacija iz registra na internetskim stranicama JLPRS, čime bi se građanima, privatnom sektoru i svima zainteresiranim dala mogućnost da prate i kontroliraju imovinu koje su u krajnjoj liniji i sami vlasnici kao građani lokalne jedinice.

Literatura

- Bertović, H., Kaganova, O., Rutledge, J. (2004) Priručnik za upravljanje imovinom u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zagreb: The Urban Institute
- Državni ured za reviziju (2016) Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja i raspolaganja nekretninama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, dostupno na: <http://www.revizija.hr/izvjesca/2016/rr-2016/revizije-ucinkovitosti/upravljanje-i-raspolaganje-nekretninama-lokalnih-jedinica/upravljanje-i-raspolaganje-nekretninama-skupno-izvjesce.pdf>
- Državni ured za reviziju (2014) Izvješća o radu Državnog ureda za reviziju za 2013. Zagreb: Državni ured za reviziju
- Državni ured za reviziju (2013) Izvješća o radu Državnog ureda za reviziju za 2012. Zagreb: Državni ured za reviziju
- Državni ured za upravljanje državnom imovinom (2016) Revidirani strateški plan Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom za razdoblje 2016.-2018., dostupno na: <https://imovina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Izvjesca/Revidirani%20strate%C5%A1ki%20plan%20Dr%C5%BEavnog%20ureda%20za%20upravljanje%20dr%C5%BEavnom%20imovinom%20za%20razdoblje%202016-2018.pdf>
- Grad Karlovac (2007) Strateški plan upravljanja imovinom Grada Karlovca. LC tim i The Urban Institute

- Kaganova, O., McKellar, J. (2006) *Managing Government Property Assets*. Washington, DC: The Urban Institute
- Kontrec, D. (2014) Pravni status i raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u Republici Hrvatskoj – povijesni prikaz, *de lege lata, de lege ferenda*. *Radovi Zavoda za znanstveni rad* (25): 69–95.
- Koprić, I. (2015) Otvorena pitanja rješavanja problema povrata imovine ili naknade za imovinu bivših zemljišnih zajednica. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 15(2): 545–557.
- Pfnur, A. (2005) *Moderni menadžment nekretnina*. Zagreb: Koraci
- Simonetti, P. (2010) Vlasništvo i njegove transformacije, jamstvo i zaštita u ustavnom poretku Republike Hrvatske. *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci* 31(1): 336–364.
- Wilson, A. (2013) Asset management – focusing on developing maintenance strategies and improving performance, Conference communication 2013.

Propisi

- Zakon o cestama, NN 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14
- Zakon o gradnji, NN 153/13
- Zakon o grobljima, NN 19/98, 50/12
- Zakon o izvlaštenju, NN 9/94, 35/94, 112/00, 114/01, 79/01, 79/06, 45/11, 34/12
- Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 153/13, 147/14, 36/15
- Zakon o koncesijama, NN 143/12
- 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
- Zakon o najmu stanova, NN 91/96, 48/98, 66/98, 22/06
- Zakon o naknadi za oduzetu imovinu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, NN 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 65/01, 118/01, 80/02, 81/02
- Zakon o poljoprivrednom zemljištu, NN 39/13, 48/15
- Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina, NN 78/15

Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, NN 43/92, 69/92, 87/92, 25/93, 26/93, 48/93, 2/94, 44/94, 47/94, 58/95, 103/95, 11/96, 76/96, 111/96, 11/97, 103/97, 119/97, 68/98, 163/98, 22/99, 96/99, 120/00, 94/01, 78/02

Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15

Zakon o prostornom uređenju, NN 153/13

Zakon o športu, NN 71/06, 150/08, 124/10, 124/11, 86/12, 94/13, 85/15, 19/16

Zakon o šumama, NN 140/05, 82/06, 129/08, 80/10, 124/10, 5/12, 68/12, 148/13, 94/14

Zakon o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije, NN 92/10

Zakon o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu RH, NN 94/13, 18/16

Zakon o uređivanju imovinskopravnih odnosa u svrhu izgradnje infrastrukturnih građevina, NN 80/11

Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, NN 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14

Zakon o vodama, NN 153/09, 63/11, 130/11, 56/13, 14/14

Zakon o zakupu i prodaji poslovnog prostora, NN 125/11, 64/15



Anamarija Musa*, Neven Vrček**,
Marko Jurić***

ELEKTRONIČKA UPRAVA KAO PERSPEKTIVA RAZVOJA DRUŠTVA I PRIVATNOG SEKTORA

Izvorni znanstveni rad
UDK 35.071.2:004.3/4

Suvremena javna uprava, uz transformaciju prema neomenadžerskim vrijednostima i konceptu dobrog upravljanja, prolazi kroz dubinsku promjenu zbog primjene informacijsko-komunikacijskih tehnologija, koje mijenjaju njezinu strukturu i način funkcioniranja, kako prema vanjskim dionicima tako i interno. E-uprava, kao korištenje informacijsko-komunikacijske tehnologije za povećanje transparentnosti i odgovornosti uprave te njezine efikasnosti i učinkovitosti u pružanju javnih usluga, smatra se ključnom za ostvarivanje društvenog i gospodarskog razvoja. Za e-upravu potrebno je ostvariti čitav niz preduvjeta te osigurati motivaciju i digitalnu pismenost građana. U lokalnoj samoupravi e-uprava ima perspektivu u razvoju pametnih gradova koji počivaju na digitalnoj tehnologiji. Prilagodbe pravnog okvira nužne su da bi se potencijal e-uprave maksimalno iskoristio, ali i spriječile moguće negativne posljedice, osobito u području zaštite privatnosti i osobnih podataka.

Ključne riječi: e-uprava, e-javne usluge, transparentnost, pametni gradovi, zaštita osobnih podataka

* Doc. dr. sc. Anamarija Musa, povjerenica za informiranje RH, docentica i viša znanstvena suradnica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: amusa@pravo.hr; anamarija.musa@pristupinfo.hr

** Prof. dr. sc. Neven Vrček, redoviti profesor Fakulteta organizacije i informatike Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: neven.vrcek@foi.hr

*** Doc. dr. sc. Marko Jurić, docent na Katedri za pravnu informatiku Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: marko.juric@pravo.hr

1. Uvod

Kao posljedica razvoja informacijskog društva, koje Manuel Castells, jedan od njegovih glavnih teoretičara, definira kao društvo u kojem se sve aktivnosti i gospodarska proizvodnja odvijaju u okviru tehnološke paradigme temeljene na informacijama i komunikacijama (prema: Homburg, 2008: 42) pred javnu upravu postavlja se zahtjev da u jednakoj mjeri prati taj razvoj omogućavajući građanima, privatnom sektoru i civilnom društvu pristup informacijama te brze i efikasne usluge podržane informacijsko-komunikacijskom tehnologijom (dalje: IKT). Tu tehnološku evoluciju prati niz društvenih promjena, kao što su ovisnost društvenih procesa o tehnologiji, promjena strukture gospodarstva, kao i promjene u djelatnostima koje su neposredno vezane uz informacije (obrazovanje, mediji, pravo, industrija softvera i sl.), promjene u radnoj i obrazovnoj strukturi društva, kulturološke promjene te poimanje prostora i vremena koji gube svoje granice (prema: Homburg, 2008: 43–47). Isti procesi neminovno ne mogu zaobići ni javnu upravu, kao podsustav društva, koju stoga prožimaju promjene u načinu rada, potrebnim znanjima i vještinama, organizacijskoj strukturi te odnosu prema okolini (političkom i upravnom sustavu, društvu i gospodarstvu).

Uz tehnološku evoluciju, na javnu upravu, gotovo u istom smjeru, istodobno su utjecale i menadžerska evolucija, kao i evolucija upravljanja u smislu promjene odnosa države i društva (Brown, 2005). Novi javni menadžment, između ostalog, zagovara efikasnost, efektivnost i ekonomičnost rada uprave, kvalitetu usluga i organizacija u cjelini kao i orijentaciju na korisnika/klijenta/kupca (Koprić i Marčetić, 2001; Koprić et al., 2014). Ta se filozofija ogleda i u konceptu elektroničke uprave (e-uprave) kojoj je cilj brza, učinkovita i efikasna usluga prema korisnicima, kao i učinkovito i racionalno funkcioniranje međupovezanih unutarnjih procesa i upravnog sustava u cjelini. Koncept dobrog upravljanja (*good governance*), naglašavajući političke i pravne vrijednosti,¹ zagovara

¹ Za vrijednosti u javnoj upravi v. Koprić, 1999: 271–278.

potrebu ponovne institucionalizacije političke odgovornosti, uključivanje i sudjelovanje građana u odlučivanju, partnerstvo društva i uprave u rješavanju društvenih problema te osobito povećanje transparentnosti i otvorenosti uprave. Tako u okolnostima intenzivne tehnološke promjene, neomenadžerskih koncepata i zaokreta prema dobrom upravljanju različiti položaji u kojima se građani nalaze prema upravi (v. Koprić, 2006; Koprić, 2017) dobivaju novu dimenziju koja bi u konačnici trebala osigurati veću kvalitetu odnosa s upravom i uspješnije upravljanje, bez obzira na to je li riječ o ispunjavanju obveza (građanin kao podanik), dobivanju ili plaćanju javnih usluga (građanin kao korisnik ili kupac usluga), sudjelovanju u političkim procesima i obavljanju nadzorne uloge prema upravi, uključujući suradnju u odlučivanju i obavljanju javnih poslova (građanin kao nositelj političkih prava, kao partner uprave ili poduzetnik koji stupa u odnos s upravom).

Nakon uvodnog poglavlja, u radu se analizira pojam e-uprave i suvremeni trendovi (poglavlje 2.), a zatim se razmatra e-uprava u lokalnoj samoupravi temeljena na konceptu pametnih gradova u kojem e-uprava postaje paradigma za razvoj društvene, političke i upravne zajednice (poglavlje 3.), uz poseban osvrt na neka pravna pitanja razvoja e-uprave, osobito zaštite privatnosti i osobnih podataka (poglavlje 4.). Rad završava zaključnim razmatranjem te preporukama.

2. Pojam, razvoj, trendovi, aplikacije i implikacije e-uprave

2.1. Pojam i svrhe e-uprave

E-uprava označava korištenje IKT u javnoj upravi radi povećanja efikasnosti i učinkovitosti u pružanju javnih usluga i funkcioniranja unutarnjih procesa, s jedne strane, te povećanja transparentnosti i odgovornosti javne uprave, s druge strane (Musa, 2006). E-uprava obuhvaća kako pružanje informacija i usluga vanjskim dionicima (građanima, privatnom sektoru, civilnom društvu) ili drugim instancijama javnog sektora elek-

troničkim putem, na brz, jednostavan i korisnički usmjeren način, tako i unutarnje funkcioniranje uprave potpomognuto IKT-om. E-uprava nov je način funkcioniranja javne uprave kojoj je svrha osigurati pružanje usluga korisnicima na brz i ugodan način, olakšati unutarnje funkcioniranje organizacije i sustava te osigurati građanima dostupnost informacija na pristupačan način. Pojednostavljeno, e-uprava pretpostavlja pružanje informacija i usluga elektroničkim putem od strane javne uprave, 24 sata na dan, sedam dana u tjednu (Norris i Moon, 2005: 64), uz preoblikovanje odnosa uprave i dionika uz stvaranje dodane vrijednosti, uključujući smanjivanje nepovjerenja između uprave i građana (prema: Homburg, 2008: 90–91). E-uprava nije, dakle, samo sredstvo za postizanje cilja, u smislu veće učinkovitosti u pružanju javnih usluga ili transparentnosti javne uprave, već »tehnički standardi IKT i softverski kodovi smjeraju zadobiti regulacijsku ulogu, nadopunjavajući ili zamjenjujući tradicionalne pravne norme i regulaciju« (Contini i Lanzara, 2009: 4), dovodeći do supstancijalno drukčijeg (boljeg) odnosa uprave i građana. To postavlja niz zahtjeva pred javnu upravu i proces uvođenja IKT u njezine interno i eksterno funkcioniranje.

Razvoj e-uprave kontinuirani je proces unaprjeđenja pružanja usluga i internog i eksternog komuniciranja uprave te pretpostavlja nekoliko povezanih međustupnjeva do pune digitalizacije uprave. Još 1994. Bangemannovim izvještajem Europskoj komisiji definirane su faze u razvoju e-uprave (v. European Commission, 2003; West, 2004; Musa, 2006), s time da se pojedine usluge ili aktivnosti u nekoj državi mogu nalaziti u različitim fazama. U nultoj fazi (*nema informacije*) kao svojevrsnoj predfazi e-uprave, informacija, a time i e-usluga, nije dostupna na internetu. U prvoj fazi (*informacija*) na internetu dostupna je samo informacija o načinu ostvarivanja usluge, uključujući opis postupka i uvjete, pravni okvir i slično. Internetska stranica upravne organizacije samo je *online* oglasna ploča (West, 2004), čiji su građani pasivni promatrači. U drugoj fazi (*jednosmjerna interakcija*) djelomično se ostvaruje usluga kroz dostupnost formulara u elektroničkom obliku

za pohranjivanje na računalu. Dio usluge uprave ostvaren je *online* (objava formulara), dok korisnik ispunjavanje koraka još uvijek mora obaviti u fizičkom obliku. U trećoj fazi (*dvosmjerna komunikacija*) usluga se u većem dijelu ostvaruje *online*, kroz interaktivno ispunjavanje formulara i prijavu uz autentikaciju, čime se pokreće postupak ostvarivanja usluge, pri čemu korisnik, za razliku od prethodne faze, svoje aktivnosti može obaviti *online*, ali konačni produkt usluge (npr. dobivanje certifikata) i dalje je moguć samo u fizičkom obliku. U četvrtoj fazi (*transakcija*) čitava se usluga odvija *online*, od ispunjavanja formulara, autentikacija, plaćanja, izdavanja potvrde i sl., bez potrebe da se dio usluge ostvaruje odnosno ispunjava u fizičkom obliku; radi se o integriranim uslugama u obliku *one-stop-shop* portala koji odlikuje jednostavnost korištenja te zaštita podataka. Neki izvori (npr. West, 2004) kao posljednju fazu ističu fazu interaktivne demokracije koju obilježava mogućnost demokratske participacije, od sudjelovanja u odlučivanju pa do e-glasovanja na izborima i drugim oblicima neposrednog odlučivanja građana.

Upravo razlike u razvoju e-uprave dovele su i do različitih ljestvica koje mjere i provode *benchmarking* država ili pojedinih e-usluga odnosno ostvarivanje e-uprave, a neke od najutjecajnijih su ona UN-a te najnoviji DESI indeks Europske komisije (v. Vrčec i Musa, 2017).²

U novije vrijeme, zbog razvoja IKT, osobito mobilnih uređaja i interneta te njihove sveprisutnosti,³ govori se i o m-upravi (*m-government*) kao svojevrsnom posebnom obliku e-uprave koji nadopunjava postojeći koncept kao posljedicu mobilnosti, omogućavajući pristup uslugama i interakciju s upravom na

² Za UN E-government survey v. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About>; za DESI indeks Europske komisije v. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>.

³ Evidentan je porast korisnika mobilnih usluga te pokrivenost njima, kao i porast pokrivenosti širokopoljnim interentom (v. UN DESA 2016). Godine 1998. globalna mobilna penetracija bila je oko 5%, a 2008. više od 50% (OECD i ITU, 2011: 17). Godine 2015. bilo je 7,6 mlrd mobilnih veza (i 4,7 mlrd jedin-stvenih korisnika), a 4G mreža dostupna u 151 državi (prema: *Mobile Economy 2016*, dostupno na: <http://www.gsma.com/mobileeconomy/>).

brz i personaliziran način uvijek i svugdje (*anytime, anywhere*; v. Kushchu i Kuscu, 2003). Moguće je tako prijaviti nesreću ili hitnu intervenciju, rezervirati knjigu u knjižnici, uključiti se u savjetovanje s javnošću o nekom propisu, dobiti poruku o stanju spisa ili podatke o uspjehu djeteta u školi, bez obzira na mjesto i vrijeme, kao i sam uređaj. U osnovi, m-uprava koristi se različitim oblicima bežične i mobilne tehnologije kako bi građanima i drugim korisnicima (privatnom sektoru, civilnom sektoru) pružila personalizirane i efikasne informacije i usluge, bez obzira na mjesto i vrijeme, na jeftin način i bez barijera (OECD i ITU, 2011).

E-uprava i međunarodne organizacije. E-upravu snažno podupiru međunarodne organizacije, orijentirajući se kako na njezinu uslužnu tako i na demokratsku komponentu. Svjetska banka⁴ vidi e-upravu kao transformaciju uprave potpomognutu IKT-om, kao sredstvo za (1) smanjivanje troškova, jer *online* pružanje usluga smanjuje troškove pojedinih aktivnosti, definira unutarnje procese i omogućuje brže i na informacijama utemeljeno donošenje odluka; (2) promociju ekonomskog razvoja, jer država na taj način može stvoriti povoljno gospodarsko okruženje, s pojednostavljenim procedurama i administrativnim troškovima, kao i direktnim utjecajem na tržište, putem e-javnih nabava; (3) povećanje transparentnosti i odgovornosti, jer informacije kao i osnove za donošenje odluka postaju dostupne svima; (4) poboljšanje pružanja usluga, smanjivanje birokratiziranosti i jačanje kvalitete usluge; (5) poboljšanje internog funkcioniranja javne uprave, primjerice informatiziranjem državnog riznica, financijskim upravljanjem, upravljanjem ljudskim potencijalima, upravljanjem spisima i sl.; (6) olakšavanje stvaranja e-društva tako da potiče informatizaciju i razvoj informatičkih vještina u društvu, osobito osjetljivih skupina koje se na taj način uključuju u društvene, političke i gospodarske procese.

OECD (2003) smatra da je pitanje e-uprave manje zaokupljeno samom informatizacijom i digitalizacijom uprave, a više

⁴ V. <http://www.worldbank.org/en/topic/ict/brief/e-gov-resources#egov>.

transformacijom uprave u smislu boljeg upravljanja, koje bi trebalo dovesti do boljih rezultata javnih politika, veće kvalitete usluga, većeg angažiranja građana i poboljšanja drugih ključnih outputa. Između ostalog,⁵ danas OECD (2016) zagovara digitalnu transformaciju uprave, pri čemu digitalnu tehnologiju smatra strateškim pokretačem otvorene i participativne uprave u koju se može imati povjerenja, radi povećanja društvene uključenosti i odgovornosti vlasti, kao i povezivanja uprave i civilnog sektora te razvijanja inovativnih rješenja koja pridonose razvoju države i dugoročnom održivom razvoju (OECD, 2016: 6)

UN od kraja 1990-ih snažno potiče razvoj e-uprave, a danas je smješta u središte napora za održivim razvojem (UN DESA 2016). Agenda za održivi razvoj 2030 koja bi trebala globalno transformirati način života, funkcioniranje gospodarstva i društva, u skladu s ciljevima održivog razvoja⁶ može se, smatra se, ostvariti uz pomoć korištenja IKT, osobito u pogledu pružanja javnih usluga, razvoja e-obrazovanja, e-zdravstva, vještina i znanja za 21. stoljeće, pametnog upravljanja resursima (energijom, vodom itd.) i sl., a poseban potencijal vidi se u jačanju transparentnosti, odgovornosti, učinkovitosti i uključivanja građana u pružanje javnih usluga (UN DESA, 2016).

EU još od kraja 1990-ih zagovara razvoj informacijskog društva i Unije utemeljene na znanju za informacijsko doba. E-uprava u kontekstu četiri slobode EU nužan je preduvjet za nesmetano kretanje i razmjenu bez granica, a EU nastoji postići ciljeve svojih akcijskih planova za e-upravu⁷ poticanjem

⁵ OECD kao skupina najbogatijih država svijeta ujedno i vodećih na ljestvicama e-uprave, još 2003. ističe imperativ e-uprave (v. OECD, 2003). Ujedno podupire i posebne elemente e-uprave, kao što su otvoreni podaci, e-participacija i e-demokracija, a osobito e-javne usluge za privatni sektor i sl.

⁶ Sedamnaest ciljeva održivog razvoja (*Sustainable Development Goals*, SDGs) utvrđeni u rujnu 2015. sa svrhom suzbijanja siromaštva, zaštite planeta i osiguranja prosperiteta za sve Rezolucijom opće skupštine (UN, 2015); za prikaz ciljeva v. [http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/#prettyPhoto\[gallery4884\]/0/](http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/#prettyPhoto[gallery4884]/0/).

⁷ Javne usluge bile su u fokusu akcijskih planova za razvoj e-uprave iz 1999. (*Action plan eEurope 2002 An Information Society for All*), 2002. (*Action plan*

članica, razmjenom iskustava i mjerenjem napretka, u okviru otvorene metode koordinacije (v. Musa i Đurman, 2016; Vrček i Musa, 2017). Važeća politika razvoja e-uprave dio je Digitalne agende za Europu 2020 iz 2010. koja je usmjerena na jačanje gospodarskog i društvenog potencijala IKT, osobito interneta, kroz razvoj boljih e-usluga i tehnološkog razvoja, uključujući suočavanje o pitanjima koja muče informacijsko društvo (npr. nedostatak interoperabilnosti, kibernetički kriminal, nedostatak povjerenja i investicija, nedovoljna digitalna pismenost i sl.). Potencijal e-uprave vidi se osobito u *online* javnim uslugama, transparentnosti, otvorenim podacima i poticanju uključivanja građana u odlučivanje. K tome, Strategija jedinstvenog digitalnog tržišta EU-a usvojena 2015. nastoji poboljšati pristup digitalnim uslugama, stvoriti najbolji mogući okvir za gospodarstvo te iskoristiti potencijal IKT za razvoj gospodarstva i zapošljavanja, pa stoga u e-upravi vidi jedan od osnovnih instrumenata za ostvarivanje svojih ciljeva.

Na kraju, aktualna globalna inicijativa Partnerstvo za otvorenu vlast⁸ koja je uspostavljena 2008. počiva na ideji partnerstva između država, privatnog i civilnog sektora u stvaranju transparentne i otvorene vlasti, veće odgovornosti i responsivnosti prema potrebama građana, kroz povećanu dostupnost informacija, poticanje participacije građana u odlučivanju, jačanja integriteta te korištenja novim tehnologijama u pružanju usluga.

2.2. Područja primjene i izazovi e-uprave

E-uprava djeluje transformacijski u dva smjera funkcioniranja uprave – na promjenu odnosa s vanjskim korisnicima, u smislu pružanja javnih usluga i informacija *online*, uz

eEurope 2005), 2006. (*Action Plan e-Government for citizen-centred services*), kao i posljednjeg iz 2010. (*Action Plan 2011–2015: Harnessing ICT to promote smart, sustainable and innovative Government*). V. opširnije u: Musa i Đurman, 2016; Nixon et al., 2010.

⁸ Za Partnerstvo za otvorenu vlast v. Open Government Partnership <http://www.opengovpartnership.org/>.

uključivanje građana (vanjska transformacija uprave), kao i promjenom internih procesa i povezivanja unutar uprave (interna transformacija uprave). Uobičajeno se domene promjene na koje djeluje e-uprava koncipiraju u četiri glavna područja: (1) uprava prema građanima (*government-to-citizens*, G2C) – pružanje javnih usluga građanima (npr. porezi, građanska stanja, obrazovanje); (2) uprava prema privatnom sektoru (*government-to-business*, G2B) – pružanje javnih usluga privatnom sektoru; (3) uprava prema drugim upravnim organizacijama i institucijama vlasti (*government-to-government*, G2G) – povezivanje organizacija, njihovih procesa i informacija; (4) unutarnji upravni procesi (*internal efficiency and effectiveness*, IEE) – stvaranje informacijske osnove i razvoja procedura za efikasno i ekonomično osiguravanje unutarnjih procesa u javnoj upravi (upravljanje ljudskim potencijalima, financijsko poslovanje i nabave, upravljanje zapisima, itd.).

S aspekta temeljnih svrha, učinci e-uprave ogledaju se u povećanoj transparentnosti i odgovornosti, s jedne strane, te efikasnosti i učinkovitosti rada, s druge. U pogledu prvoga, e-uprava kao instrument za veću transparentnost i odgovornost realizira se primarno kroz informiranje, konzultiranje i sudjelovanje građana (OECD, 2001), ali i privatnog sektora – informiranje putem objave informacija na internetskim stranicama i putem društvenih mreža, uključujući otvorene podatke (v. Musa, 2016), otvaranja uprave i vlasti za konzultiranje i sudjelovanje građana različitim instrumentima kao što su *online* peticije, sudjelovanje u izradi propisa (e-javna savjetovanja) ili donošenju konkretnih odluka (e-glasovanje, e-peticije). Transparentnost je preduvjet odgovornosti uprave i vlasti, preventivno djeluje na suzbijanje korupcije, a s otvaranjem mogućnosti sudjelovanja u odlučivanju povoljno utječe na kvalitetu odluka i njihovu prihvaćenost odluka te u konačnici vraća povjerenje u vlast (Musa, 2013). Obveze objave informacija na službenim internetskim stranicama kao način ostvarivanja priznatog prava na pristup informacijama, pa i obveze ili dobre prakse provedbe savjetovanja s građanima prilikom donošenja propisa (v. Vidačak i Đurman, 2017), ili praksa komuniciranja

putem društvenih mreža, neki su od primjera jačanja transparentnosti i otvorenosti vlasti i uprave koji osnažuju odgovornost, a ostvaruju se upravo korištenjem IKT.

U pogledu druge temeljne svrhe, e-uprava kao način za pružanje efikasne i učinkovite javne usluge predmnijeva kompleksnu preobrazbu načina na koji uprava funkcionira kako bi pružila integrirane, na korisnike usmjerene javne usluge, putem *one-stop-shopa* (v. Koprić, 2017a). Moguće je razlikovati više vrsta *online* usluge (Homburg, 2008: 92): informacijske usluge (informacije, dokumenti, brošure, otvoreni podaci), kontaktne usluge (postavljanje pitanja, podnošenje pritužbi, davanje mišljenja), transakcijske usluge (podnošenje zahtjeva vezanih uz ostvarivanje prava ili ispunjavanje obveze te njihovo procesuiranje), participacijske usluge (sudjelovanje u odlučivanju putem interaktivnih portala, foruma, virtualnih zajednica, društvenih mreža i sl.) i usluge prijenosa podataka (razmjena podataka između tijela javne vlasti).

Nužne promjene u upravi, radi pružanja usluga, uključuju prilagodbe pravnog okvira, tehničke preduvjete, financijske resurse za nabavu opreme i razvoj softvera, kao i kreiranje jednostavne, brze i pristupačne usluge, sve do njezine personalizacije. S druge strane, preduvjeti na strani korisnika (građani, privatni sektor) ogledaju se u odgovarajućim digitalnim znanjima i vještinama, pristupu internetu i njegovoj brzini, kao i informiranosti i motivaciji za korištenje, uključujući povjerenje u tehnologiju i institucije. EU je još svojim Akcijskim planom eEurope 2002 definirao dvadeset ključnih e-javnih usluga koje bi svaka članica trebala osigurati *online* u punoj transakciji za svoje građane i privatni sektor (European Commission, 2005), od kojih 12 usluga za građane (prijava i plaćanje poreza na prihod, traženje posla, izdavanje osobnih dokumenata, ishođenje socijalnih naknada kao i izvadaka iz knjiga građanskih stanja, podnošenje prijave policiji, korištenje javnim knjižnicama, prijava mjesta prebivališta, usluge u zdravstvu, registracija vozila, podnošenje zahtjeva za građevinsku dozvolu) i 8 usluga za privatni sektor (plaćanje doprinosa za zapošljavanje, poreza na dobit, pdv-a, registracija poduzeća, dostava podata-

ka u statistički ured, carinska deklaracija, dozvole iz područja okoliša, postupci javne nabave). Mjerenje implementacije tih usluga pokazalo je napredak u EU-u, od 63% *online* pružanja tih usluga 2004. do 82% u 2010. (European Commission, 2010).⁹

E-uprava i građani. Pružanje efikasnih i brzih usluga građanima, kao i njihovo informiranje i uključivanje u srži su projekata e-uprave. Kako ističe Homburg (2008: 91), za razliku od korisnika usluga privatnog sektora, građani ne mogu birati uslugu (npr. plaćanje poreza), pregovarati o cijeni i kvaliteti usluge (ili odabrati pružatelja usluge), ali kada imaju pravo na uslugu, ono je podržano pravnom obvezom uprave da tu uslugu doista i pruži.

Poseban problem u pružanju usluga i informiranju i sudjelovanju građana predstavlja tzv. digitalna podjela ili jaz (*digital divide*). Digitalna podjela označava jaz između onih koji se koriste prednostima IKT i onih koji to ne čine, kako na globalnoj razini tako i u okviru pojedine države (Norris, 2001; Wilson et al., 2003; Rose, 2005).¹⁰ Koncept se s jedne strane odnosi na različite mogućnosti pristupa internetu, što je u prvom redu funkcija društveno-ekonomskog razvoja i tehnološke infrastrukture, a s druge strane na različitu razinu korištenja ako je pristup osiguran, što je prvenstveno povezano s obrazovnim vještinama i znanjima te osobnom motivacijom, uključujući i povjerenje u internet (Wilson et al., 2003). Norris (2001: 4) razlikuje tri vrste digitalne podjele: globalnu, društvenu i demokratsku. Dok se globalna podjela odnosi na različite mogućnosti pristupa i korištenja internetom između razvijenih zemalja i zemalja u razvoju, društvena podjela označava jaz između onih koji imaju pristup internetu i onih koji ga nemaju unutar neke zemlje. Na kraju, demokratska podjela odnosi se na razlikovanje između onih koji se koriste digitalnim izvorima kako

⁹ Usporedbe radi, Hrvatska je u istom izvješću značajno zaostajala – 2010. sa 65% implementacije nalazila se na 27. mjestu od 32 analizirane zemlje, odnosno zaostajala je gotovo šest godina za prosjekom EU-a, koji je 2004. bio otprilike na istoj razini (63%).

¹⁰ O digitalnoj podjeli v. Musa, 2006.

bi se mobilizirali i sudjelovali u javnom životu te onih koji to ne čine. S aspekta društvene podjele, porastom važnosti interneta u društvenom životu, pa tako i razvoja e-uprave, neke društvene grupe mogu biti sustavno isključene zbog nemogućnosti pristupa ili korištenja IKT, a osobito su značajne varijable kao što su spol, dob, rasa, urbano/ruralno stanovništvo. Demokratski jaz, s druge strane, utječe na distribuciju moći i utjecaja, pa tako dok optimisti ističu neslućene mogućnosti interneta kao foruma za uključivanje građana u procese odlučivanja, pesimisti smatraju da će digitalna tehnologija samo produbiti nejednakosti u raspodjeli moći te povećati jaz između onih kojima su informacije dostupne i onih kojima nisu, kao i moć koju imaju u odlučivanju (*ibid.*).

Neki podaci zorno ilustriraju taj problem i u EU-u, koji je k tome jedna od najnaprednijih regija svijeta. Prema podacima Eurostata,¹¹ u 2016. više od četiri petine Europljana koristilo se internetom, ali 14% stanovništva nikada se njime nije koristilo. Pristup internetu imalo je 85% građana, za razliku od samo 55% građana koji su pristup imali 2007. Širokopojasni internet bio je dostupan za 83% kućanstava, što je dvostruko više nego 2007. Međutim, postoje značajne razlike između europskih država – zapadnoeuropske razvijene zemlje u značajnoj su prednosti (92% i više u Luksemburgu, Danskoj, Švedskoj, UK, Njemačkoj i Finskoj) u odnosu na nove članice (npr. Bugarska sa 64%, Grčka 69%).¹² Postoje znatne razlike i prema dobi (npr. 88% mladih između 16 godina i 24 godine umrežuje se *online*, dok to čini samo 38% osoba u skupini 55–74 godina). Internet se najviše koristi za zabavu i svakodnevni rad, obrazovanje i informiranje te nešto manje za kupovinu i internetsko bankarstvo, a najmanje za e-usluge. Dio problema leži i u nepovjerenju u samu tehnologiju, osobito zaštitu privatnosti i sigurnost. K tome, na nerazmjer između dostupnih uvjeta i potreba upućuje i podatak da samo 59% Europljana ima pri-

¹¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Internet_access_and_use_statistics_-_households_and_individuals.

¹² Hrvatska, kao i Italija, 78%.

stup G4 mreži, a 90% radnih mjesta uskoro će tražiti digitalne vještine.¹³ DESI indeks za 2016. pokazuje da se samo 32% građana koristi *online* javnim uslugama, pri čemu se raspon kreće od oko 80% u Danskoj, Finskoj ili Nizozemskoj pa do 30–35% u Slovačkoj, Rumunjskoj i Bugarskoj.¹⁴ Stoga uz razvoj digitalne pismenosti, znanja i vještina za digitalna radna mjesta kao i motivaciju za korištenje e-uslugama i *online* participacijom, stvaranje tehničke infrastrukture i razvoj pravnog okvira i sigurnosti još uvijek ostaje važan problem u EU-u.¹⁵

Upravo zbog znatne podjele i nejednakog pristupa internetu i korištenja njime, kao i pitanja zaštite prava građana, u novije vrijeme zagovara se uspostavljanje prava nove generacije – prava građana u informacijskom društvu. Jedan od primjera je Europska povelja prava građana u društvu znanja koju je usvojila Eurocities grupa 2005.¹⁶ koja putem devet prava promovira pristup internetu, pristup informacijama, sudjelovanje u odlučivanju te pravo na obrazovanje. Vijeće za ljudska prava Opće skupštine UN-a usvojilo je u srpnju 2016. Rezoluciju o ljudskim pravima na internetu, kojom se između ostalog ističe da sva prava koja građani uživaju *offline* trebaju uživati i *online*, zagovara slobodu izražavanja na internetu, razvoj digitalne pismenosti, zaštitu privatnosti, transparentnost i participaciju.¹⁷

¹³ https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/2-years-on-dsm_en_0.pdf.

¹⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/download-scoreboard-reports>.

¹⁵ Ipak, postoje i istraživanja koja pokazuju da digitalne vještine nisu odlučne za korištenje e-javnim uslugama, ali da razina tih vještina utječe na njihovo zadovoljstvo javnom uslugom (v. Ebberts et al., 2016).

¹⁶ Prava uključuju: (1) pristup internetu, (2) sigurnost i privatnost, (3) razvoj vještina za korištenje usluga i informacija; (4) pristup personaliziranoj pomoći; (5) cjeloživotno e-učenje, (6) javne informacije najbolje kvalitete; (7) pristup informacijama bez obzira na poteškoće (invalidnost npr.); (8) pravo na sudjelovanje u odlučivanju kroz *online* platforme; (9) odgovor uprave na sve vrste *online* konzultacija. Eurocities (2005) European Charter of Rights of Citizens in Knowledge Society, dostupno na: <http://www.globalmediapolicy.net/sites/default/files/Eurocities%20charter.pdf>.

¹⁷ UN (2016) The Promotion, Protection and Enjoyment of Human Rights on the Internet, General Assembly, Human Rights Council Resolution A/HRC/32/L.20, http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/32/L.20.

E-uprava i privatni sektor. U konceptu e-uprave uloga privatnog sektora je dvojaka. S jedne strane, privatni sektor korisnik je e-javnih usluga, a s druge strane nužan partner države u kreiranju i implementaciji e-uprave. Privatni sektor (poduzetnici, obrtnici, poduzeća, multinacionalne kompanije) *kao korisnik* javnih usluga (ali i obveznik obavljanja pojedinih aktivnosti, kao što su npr. prijava poreza, podnošenje financijskih izvješća, plaćanje raznih davanja i sl.), zbog visoke kompetitivnosti na tržištu, možda i više od građana, ovisi o brzim i efikasnim uslugama koje osigurava javna uprava i javni sektor u cjelini. E-javne usluge za privatni sektor trebale bi smanjiti upravni teret, olakšati poslovanje, vratiti povjerenje privatnog sektora u institucije te privući investicije, osobito u kontekstu gospodarske krize i globalnog tržišta. Neposredne koristi za poduzeća zbog korištenja e-upravom, osobito m-upravom, očituju se kao povećana produktivnost, mobilnost zaposlenih, dizajniranje krojenih usluga za korisnike, kao i »zeleno gospodarstvo«, u smislu ušteda i zaštite okoliša (OECD i ITU, 2011). Poseban potencijal imaju otvoreni podaci, podaci javnog sektora objavljeni u strojnočitljivom i otvorenom formatu, kojima se inovativni privatni poduzetnici (kao uostalom i građani i civilni sektor) mogu koristiti radi razvijanja novih usluga i aplikacija, ostvarivanja ušteda, ali i otvaranja novih radnih mjesta. Direktno tržište otvorenih podataka (koristi u smislu transakcija i bruto dodanu vrijednost) u EU-u za 2016. procijenjeno je na 55.3 milijarde eura, s perspektivom povećanja 36,9% i otvaranjem dodatnih 25.000 radnih mjesta do 2020.¹⁸ Privatni sektor ima veći potencijal za korištenje e-javnim uslugama, pa ih je dio njih već sada obavezan ostvarivati *online*.¹⁹

¹⁸ Podaci prema <https://www.europeandataportal.eu/en/content/creating-value-through-open-data>. EU je još 2003. direktivom utvrdio modalitete i ciljeve razvoja tržišta otvorenih podataka i novelirao ih 2013. Opširnije u: Musa, 2016; Vrček, 2015; Varga i Vračić, 2015.

¹⁹ Na važnost povjerenja u internet i *online* usluge, čak i na strani javne uprave, upućuje i okolnost da se u nekim slučajevima uz *online* obavljanje obveze odnosno dobivanje usluge ona paralelno odvija i *offline*, podnošenjem potpisanih i ovjerenih verzija.

Javna uprava nužno se oslanja na privatni sektor *kao partnera* e-upravi kako bi osigurala tehničku infrastrukturu, softverske aplikacije i ključne funkcionalnosti, kao i znanje i vještine, kako za početno osmišljavanje e-usluga tako i za njihovo kontinuirano razvijanje, nadogradnju i održavanje (Contini i Lanzara, 2009: 4). U tom smislu, privatni i javni sektor nužno ulaze u razne oblike javno-privatnog partnerstva odnosno ugovaraju *outsourcing* usluge (*ibid.*). Takvi aranžmani, osobito uzevši u obzir pojedina obilježja e-usluga, kao što su velika financijska vrijednost, važnost poštovanja rokova, perspektiva daljnjeg razvoja pojedine e-usluge, provedba postupaka javnih nabava i sl. traže novu regulaciju, kao i pravnozaštitne mehanizme i pojačani nadzor.

E-uprava, upravna organizacija i upravni sustav. U samoj javnoj upravi posljedice uvođenja i korištenja IKT očituju se u nekoliko glavnih dimenzija (v. Brown, 2005): (1) usluge se orijentiraju prvenstveno na vanjske dionike (građane, privatni sektor, civilni sektor), što bi trebalo smanjiti birokratsku opsjednutost procedurom te premjestiti fokus na rezultate, ali i promijeniti organizacijsku kulturu; (2) informacija dobiva značaj javnog resursa, kako za vanjske dionike tako i unutar same uprave; povezivanje fragmentiranih upravnih jedinica nužno je radi osiguravanja interoperabilnosti; (3) traže se i razvijaju nove vještine zaposlenih u javnoj upravi i intenzivira suradnja između uprave i privatnog sektora; (4) mrežne strukture, timski rad i trajna virtualna povezanost, kako unutar same upravne organizacije tako i otvaranjem informacijskih kanala prema okolini organizacije, utječu na »ublažavanje« strukturne hijerarhičnosti i posljedično dovode do kvalitativno drugačijih radnih uvjeta i radnih odnosa.²⁰

S obzirom na to da promjena tehnologije u javnoj upravi (kao i promijenjena koncepcija odnosa s okolinom) zahvaća sve elemente i procese rada i funkcioniranja uprave, to su i zahtjevi koji se postavljaju za puno funkcioniranje e-uprave

²⁰ O međutjecaju organizacijske strukture i komunikacija v. opširnije Koprčić, 1999.

kompleksni i sveobuhvatni. Još 2003. UN je (UN DESA 2003; v. i. Musa, 2006) specificirao ključne elemente koji predstavljaju nužne preduvjete za razvoj javne uprave, a oni uključuju dostupnost početnih investicija, IKT infrastrukturu, odgovarajuću upravnu kulturu i potrebna znanja i vještine, posvećenost političkog vodstva i osiguravanje trajne političke volje (kroz dugoročni strateški okvir), odgovarajući pravni okvir, sveobuhvatnu koordinaciju procesa, pomno planiranje razvoja ljudskih resursa i tehničke infrastrukture, uključivanje javnosti, partnerstvo s privatnim sektorom i civilnim društvom, kao i kontinuirani nadzor nad procesom i evaluaciju.

Međutim, povoljna okolnost za uvođenje e-uprave jest prethodni razvoj uprave u smislu uspostavljanja klasične weberijanske upravne organizacije. Zemlje koje su uspostavile tradicionalnu birokratsku upravu i u kojima se upravni postupci odvijaju prema neosobnim pravilima te koje u tom smislu imaju nizak stupanj korupcije imaju veću mogućnost razviti e-upravu (v. Rose, 2005). U tom su smislu odsustvo korupcije i e-uprava međusobno uvjetovane pojave pa odlučnost vlasti da se podredi pravnim pravilima i zaista usmjeri na potrebe građana direktno proizlazi iz želje da se spriječi korumpirano ponašanje službenika i političara.

Birokratska organizacija jest preduvjet efikasnog uvođenja IKT, ali IKT i e-uprava dovode do razvoja novog tipa upravnih organizacija, koje se razlikuju od klasične weberijanske uprave. U virtualnim organizacijama, kako ističe Homburg (2008: 65), spise zamjenjuju neopipljivi elektronički zapisi, odnose i koordinaciju između upravnih uloga zamjenjuju računalno posredovane komunikacije,²¹ organizacijsku strukturu zamjenjuje informatička infrastruktura koja na prvi pogled izgleda nestrukturirana, ali je snažniji instrument kontrole, a k tome struktura se rastače u timove i mreže povezane komunikacijskim kanalima, koji obavljaju ne više izrazito specijalizirani

²¹ Primjerice, umjesto izvještavanja podređenog neposredno nadređenom, računalo prikuplja podatke o stanju spisa, što nadređenom omogućava kontinuirano praćenje i izdavanje naredbi.

zadatak, nego sudjeluju u obavljanju višefunkcionalnog stručnog posla ili projekta. Virtualne organizacije postaju radni prostori, a ne više skupine radnih mjesta, i fizički prostor gubi na važnosti, kao i granice, (Bekkers, 2001, prema: Homburg 2008: 65).²²

U tom smislu, povezivanje upravnih organizacija i njihovih informacija, kao i redefiniranje nadležnosti i postupanja, kako u tehničkom tako i u pravnom smislu, ključni su preduvjeti za razvoj e-uprave. Kako naglašava Lanzara (2009), *kompatibilnost sustava* za e-upravu obuhvaća višestruku podudarnost: (1) tehničku kompatibilnost (kompatibilnost tehničkih komponenti kao što su standardi, protokoli, sučelja, itd.),²³ shvaćenu kao interoperabilnost; (2) funkcionalnu kompatibilnost između tehničkog i pravnog aspekta e-uprave, u kojem se upravni postupci funkcionalno prevode i pojednostavljuju tako da budu prihvatljivi za tehnologiju odnosno za softverske aplikacije;²⁴ (3) institucionalnu kompatibilnost kao podudarnost između više organizacija koje su uključene u pružanje neke e-usluge, kao što su jezik, rutine, razumijevanje, koordinacija i sl.

3. E-uprava na lokalnoj razini: pametni gradovi kao budućnost lokalne samouprave

E-uprava na lokalnoj razini ne razlikuje se kvalitativno od e-uprave na državnoj razini, ali postoje najmanje dvije specifičnosti. S jedne strane, lokalna samouprava, osobito gradovi, primarni su okvir života i rada građana i privatnog sektora koji

²² O potrebni organizacijske promjene radi uvođenja i primjene e-uprave v. Vrček i Musa, 2017.

²³ DESI indeks nužne tehničke preduvjete mjeri pomoću pet tehničkih indikatora: Electronic Identification (eID), Electronic documents (eDocuments), Authentic Sources, Electronic Safe (eSafe), Single Sign On (SSO).

²⁴ »Ako se upravni postupci ne mogu u potpunosti poduprijeti IKT-om zbog svoje pretjerane složenosti, interoperabilnost je ugrožena i jedino se može uspostaviti pomoću izuzimanja i tretiranja *offline*« (Lanzara, 2009: 33), što, razumljivo, dovodi u pitanje čitav sustav dopuštajući iznimke izvan opće primjenjivosti pravila.

utoliko u većoj mjeri ovise o svakodnevnim informacijama i uslugama lokalnih vlasti i neposredno su zainteresirani za odluke koje lokalna vlast donosi. Stoga se e-uprava u smislu pružanja e-javnih usluga i informacija te uključivanja građana u odlučivanje na lokalnoj razini može smatrati barem jednako važnom, ako ne i važnijom, za stanovništvo i gospodarstvo. S druge strane, za razvoj e-uprave od presudne je važnosti čitav niz faktora, od osmišljavanja i provedbe politike e-uprave, pravnog okvira, financijskih sredstava, ljudskih resursa za provedbu. U lokalnim jedinicama ti su problemi izraženiji, a osobito mogu biti vidljivi između pojedinih lokalnih jedinica koje se razlikuju prema veličini, financijskoj snazi i drugim resursima. Dodatan problem, osobito kada je riječ o e-javnim uslugama, može biti okolnost da je država ipak glavni nositelj politike razvoja e-uprave, uključujući i kreiranje pravnog okvira. Upravo je pravni okvir odlučan za omogućavanje pružanje usluge u *one-stop-shop* obliku (v. Koprić, 2017a), s obzirom na čestu podijeljenost nadležnosti između razina. Iako se lokalna e-samouprava potiče na različite načine, kako u pogledu količine objavljenih informacija²⁵ tako i u pogledu dostupnosti e-javnih usluga, ona i dalje zaostaje za državnim razinom koja ostaje glavni pokretač i kreator okvira za razvoj e-uprave.²⁶

Jedan od načina na koji se suvremene urbane sredine nose s izazovima razvoja (povećanom populacijom, zagađenjem, potrošnjom energije i sl.) jest korištenje IKT u upravljanju gradskom infrastrukturom, za što se danas uvriježio termin pametni gradovi (*smart cities*).²⁷ Riječ je o široko definiranom konceptu popraćenom širim pristupom od same primjene tehnologije poput odgovornog upravljanja otpadom, praćenja zagađenja zraka, učinkovitog transporta i upravljanja potroš-

²⁵ Osobito se istražuje i mjeri količina i vrsta objavljenih informacija na web stranicama lokalnih jedinica, npr. Holzer et al., 2014. V. opširnije u: Musa, Bebić, Đurman, 2015.

²⁶ Npr. potiču se od EU-a ili Vijeća Europe, kroz različite dokumente, ali ostaje činjenica da lokalna samouprava zaostaje za razvojem e-javnih usluga i pružanjem informacija građanima u usporedbi s nacionalnom razinom. V. opširnije Musa i Đurman, 2016.

²⁷ Koriste se i termini »inteligentni« ili »digitalni« gradovi.

njom energije, energetske učinkovite gradnje, osiguranja javnog prostora,²⁸ interaktivne i responsivne javne uprave i sl. U tom smislu termin pametni grad treba prije svega tretirati kao društveno odgovoran, ekološki prihvatljiv i energetske učinkovit pristup upravljanju urbanim područjima. Osim navedene postoje i druge definicije (v. Albino, Berardi i Dangelico, 2015) od kojih neke navodimo u nastavku. Pametni su gradovi »konceptualni model urbanog razvoja temeljen na ljudskom, kolektivnom i tehnološkom kapitalu za razvoj urbanih aglomeracija« (Angelidou, 2014: 3). Smatra se da gradovi koji shvaćaju važnost tehnologije i primjenjuju je u svojoj infrastrukturi postižu prednost u kvaliteti života prema drugim urbanim sredinama (Bulu, 2013: 63). Kao komponente pametnog grada ističu se ekonomija, mobilnost, okoliš, ljudi, življenje i upravljanje (Giffinger i Gudrun, 2010). Koncept pametnog grada osobito podržava i Digitalna agenda EU²⁹ kao novi model grada u kojem IKT odnosno digitalna tehnologija omogućava poboljšanje javnih usluga, korištenje resursa i zaštitu okoliša (v. Musa i Đurman, 2016).

Problematika pametnih gradova izrazito je interdisciplinarno pitanje, s naglašenom tehnološkom komponentom. IKT je nedjeljiv dio tog pristupa i koristi se za prikupljanje i analizu podataka te regulaciju uređaja koji upravljaju infrastrukturom pametnih gradova. »Pamet« koju takvi gradovi imaju proizlazi iz ogromne količine podataka prikupljenih preko web stranica te mreže senzora čija analiza omogućuje donošenje odgovarajućih odluka i učinkovito upravljanje gradom i njegovom infrastrukturom. Naravno, ovisno o prioritetima lokalne samouprave ta »pamet« može biti usmjerena na različita područja te danas postoji puno pametnih gradova koji međusobno nisu slični jer su im prioriteti modernizacije bitno različiti, ali imaju zajednički atribut – pametni.

²⁸ Primjerice pomoću CCTV kamera, koje snimanjem javnih prostora radi prevencije i otkrivanja kaznenih djela otvaraju i čitav niz drugih pitanja vezanih uz prava građana (privatnost, zaštita osobnih podataka, sloboda izražavanja itd.).

²⁹ V. opširnije na <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/smart-cities>.

Početni koncepti pametnih gradova bili su orijentirani na prikupljanje podataka od građana i komunikaciju s građanima. Takav pristup iz današnje perspektive izgleda zastarjelo, ali izravna interakcija s građanima ishodišna je točka razvoja pametnih gradova. Svi napredni gradovi počeli su s web stranicama i forumima koji su postupno ustupali mjesto društvenim mrežama. Time se lokalna samouprava povezivala s građanima i pružala nove i inovativne usluge. Međutim, u današnjem kontekstu pametni gradovi prvenstveno znače koherentno umrežene senzore i izvršne elemente koji prikupljaju ogromne količine podataka i upravljaju određenim područjima od javnog interesa. To može biti gradska rasvjeta, praćenje prometa, pješaka, zagađenja zraka, parkirnih mjesta, opterećenja opskrbe mreže, potrošnje energenata i slično. Bit ideje jest umrežavanje što više uređaja koji mogu pridonijeti »pameti« grada te na toj umreženoj infrastrukturi građenje nove javne usluge. U tom su smislu umreženi senzori ključni mehanizam pametnih gradova. Pri tome je potrebno da budu razasuti po čitavom gradu kao živčane stanice u organizmu. Da bi to bilo moguće, važno je da imaju električno napajanje, zaštitu od meteoroloških uvjeta i ostalih vanjskih utjecaja te komunikaciju sa središnjom točkom prikupljanja podataka. Iako na prvi pogled jednostavno, takve uvjete nije lako osigurati baš na svakom mjestu na kojem postoji potreba za uređajem. Minimalno je potrebna dostupnost električne mreže, pa se uvriježio pristup određivanja rasporeda koji prati već dostupnu infrastrukturu poput javne rasvjete. Postoji cijeli niz projekta vezan uz tzv. pametnu uličnu rasvjetu uvedenu u nizu suvremenih gradova. Takav pristup zahtijeva minimalno ulaganje i jednostavan je način da se postigne učinak modernizacije grada. Na svaku uličnu svjetiljku moguće je instalirati kameru, senzor zagađenja itd., a glavna je prednost da postoji dostupna električna mreža koja može napajati novi elektronički uređaj.

Koncept pametnih gradova nije bez kontroverzija. Za početak primijenjene tehnologije još su uvijek relativno mlade i standardizacija koja je nužna za interoperabilnost još uvijek kaska. Nadalje, postoji cijeli niz sigurnosnih prijetnji koje

otvara korištenje tim tehnologijama. U 2016. godini izveden je najveći DDOS napad (*distributed denial of service*) korištenjem tisuća umreženih kamera postavljenih po cijelom svijetu koje nemaju ugrađene odgovarajuće sigurnosne mehanizme ili ih korisnici tih kamera jednostavno nisu postavili (npr. promijenili inicijalnu zaporku s kojom je kamera kupljena). Doseži nekih prijetnji nisu još niti sasvim istraženi. To se posebice odnosi na aspekte zaštite privatnosti. Naime, umrežene senzorske tehnologije povezane s naprednim analitičkim mehanizmima omogućuju praćenje i profiliranje građana do neslučenih razmjera. Tako distributeri električne energije mogu znati kada obitelj ustaje ili liježe, koliko provodi dana na godišnjem odmoru i sl. Moguće je kategorizirati i analizirati ponašanje populacije prema velikom broju kriterija. Podaci se prikupljaju sa svrhom, ali i vrlo često bez jasne svrhe, tek toliko da bi se pohranili i analizirali jednom u budućnosti. Takvi podaci pružaju neslućene mogućnosti korištenja, ali i zlorababe. To je problem na koji suvremeno društvo još nema adekvatan odgovor. U tom smislu pametni gradovi još su uvijek društveni eksperiment i važno je utvrditi da svaka lokalna samouprava određuje prioritete korištenja tehnologija poštujući visoke etičke standarde jer je regulativa još uvijek u povojima.

4. Pravni aspekti e-uprave: zaštita privatnosti i sigurnost

Svaka društvena promjena, pa tako i uvođenje e-uprave odnosno razvoj pametnih gradova, ne ovisi samo o tehnološkim, nego i o ekonomskim, političko-vrijednosnim te pravnim faktorima.³⁰ Kako ističu Contini i Lanzara (2009: 3), IKT i umrežena informacijska struktura koje se nalaze u osnovi upravnog

³⁰ O međuovisnosti tih faktora v. Lessig (2006). U kontekstu hrvatskog upravnog postupovnog prava v. Staničić i Jurić (2015) U kontekstu teme koja se u ovom radu obrađuje također v. Edwards (2015). Lessig, nasuprot shvaćanju da je »internet predznak neograničene slobode, podsjeća da riječ 'cyberspace' označava prostor u kojem se kontrola odvija u pozadini. Pitanje je gdje, čija kontrola i kakva kontrola.« (Czarniawska, 2009: 55).

djelovanja u okviru e-uprave dovode do razvoja nove institucionalne infrastrukture i upravnih postupaka, dok s druge strane institucije i pravni poredak usmjeravaju i oblikuju IKT koje time postaju objekt kodifikacije pravnim i tehničkim pravilima i povjereni javno-privatnim partnerstvima. E-uprava tako zahtijeva prilagodbe i transformaciju pravnog okvira kako bi odgovorila na nove izazove, od propisa o upravnom postupanju koji omogućavaju uspostavljanje *one-stop-shop* pristupa (v. Koprić, 2017a; Staničić i Jurić, 2015), propisa o elektroničkim komunikacijama, informatičkoj infrastrukturi države, elektroničkom potpisu, pristupu informacijama, zaštiti osobnih podataka, autorskom i srodnim pravima, zaštiti potrošača i sl. (v. Vrčec, 2008).³¹

U kontekstu e-uprave potrebno je upozoriti na određene pravne zahtjeve koji proizlaze iz potrebe zaštite temeljnih prava građana. Naime, informacijsko-komunikacijske tehnologije u osnovi se temelje na obradi različitih informacija, kojih značajan dio ulazi u kategoriju osobnih podataka, pa tako i u polje primjene propisa kojima se štite prava građana na privatnost te zaštitu osobnih podataka. Potrebno je naglasiti da se pravo na zaštitu osobnih podataka sve rjeđe smatra dijelom prava na privatnost te ubrzano zauzima svoje mjesto kao samostalno temeljno pravo građana odnosno ljudsko pravo.³² O tome jasno svjedoči i razvoj pravnih izvora međunarodnog prava koji uređuju zaštitu ljudskih prava. Tako primjerice Povelja temeljnih prava Europske unije prepoznaje pravo na zaštitu osobnih podataka u čl. 8. kao samostalno pravo, za razliku od Europ-

³¹ Važeći hrvatski pravni okvir uključuje: Zakon o elektroničkim komunikacijama, NN 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 71/14; Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi, NN 92/14; Zakon o zaštiti osobnih podataka, NN 103/03, 118/06, 41/08, 130/11, 106/12; Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15; Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09; Zakon o elektroničkom potpisu, NN 10/02, 80/08, 30/14; Zakon o elektroničkoj ispravi, NN 150/05; Zakon o elektroničkoj trgovini, NN 173/03, 67/08, 130/11, 30/14; Zakon o elektroničkim medijima, NN 153/09, 84/11, 94/13, 136/13; Zakon o uslugama, NN 80/11, Zakon o autorskom pravu i srodnim pravima, NN 167/03, 79/07, 80/11, 125/11, 141/13, 127/14 i druge.

³² Pravo na zaštitu osobnih podataka dio je hrvatskog Ustava, kao posebno pravo (čl. 37.).

ske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, u čijem je okviru zaštita osobnih podataka prepoznata kao jedan od aspekata šireg prava na zaštitu privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja (čl. 8.).³³

U europskom kontekstu pravo na zaštitu osobnih podataka nudi više mogućnosti za suočavanje s izazovima koje donosi implementacija IKT-a u javnu upravu. Naime, pravo na privatnost u pravilu štiti pojedinca u određenim »zonama« ili aspektima njegova života (Dragičević, 2015: 103). Tako se govori o zaštiti tijela, prostora, komuniciranja, identiteta, intimnog života, društvenog života itd. (Jurić, 2014: 63–69).³⁴ S druge strane, pravo na zaštitu osobnih podataka polazi od veoma široke i neutralne definicije objekta zaštite. Prema hrvatskom Zakonu o zaštiti osobnih podataka,³⁵ koji je u ovom dijelu u potpunosti usklađen s pravom Europske unije, osobni podatak definira se kao »svaka informacija koja se odnosi na identificiranu fizičku osobu ili fizičku osobu koja se može identificirati«, a »osoba koja se može identificirati je osoba čiji se identitet može utvrditi izravno ili neizravno, posebno na osnovi identifikacijskog broja ili jednog ili više obilježja specifičnih za njezin fizički, psihološki, mentalni, gospodarski, kulturni ili socijalni identitet«. Sadržajno identična definicija dana je i u čl. 4., st. 1. Opće uredbe o zaštiti osobnih podataka EU/2016/679, koja će se primjenjivati u svim članicama EU od svibnja 2018. godine.³⁶ Polazeći od tih definicija, razumno

³³ U okviru Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljenih sloboda, koja je bitno stariji pravni izvor od Povelje temeljnih prava Europske unije, pravo na zaštitu osobnih podataka prepoznato je u praksi Europskog suda za ljudska prava kao jedan od aspekata prava iz čl. 8.

³⁴ Ako se pak pravo na zaštitu osobnih podataka definira kao dio prava na privatnost, onda se i o njemu govori kao o jednom od ovih aspekata (Dragičević, 2015: 103; Jurić, 2014: 67).

³⁵ Zakon o zaštiti osobnih podataka, NN 103/03, 118/06, 41/08, 130/11, 106/12 – pročišćeni tekst.

³⁶ Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka), SL L 119, 4.5.2016.

je očekivati da će se neke informacije koje se obrađuju unutar IKT sustava smatrati osobnim podacima. S druge strane, nije izgledno da neka informacija uživa zaštitu temeljem prava na privatnost, a da istodobno nije i objekt propisa o zaštiti osobnih podataka. U takvim okolnostima, pravni odgovor na potrebu zaštite podataka građana u kontekstu izazova e-uprave potrebno je tražiti u okvirima prava na zaštitu osobnih podataka (Edwards, 2015: 8).

4.1. Rizici zaštite podataka povezani s uporabom IKT-a u e-upravi i pametnim gradovima

Korištenje IKT-om u upravljanju neizostavno podrazumijeva i obradu značajnog broja osobnih podataka građana. Ti podaci mogu uključivati informacije različitih razina »osjetljivosti«, od najobičnijih podataka potrebnih za identificiranje korisnika usluga pa sve do informacija koje će većina korisnika smatrati osjetljivima, kao što su primjerice podaci o lokaciji. Međutim, bez obzira na to o kojim je podacima riječ, nesporo je da svi oni mogu biti predmetom pravne zaštite, ako su ispunjene pretpostavke da bi se smatrali osobnim podacima.

Odgovarajuće upravljanje osobnim podacima građana bitno je iz nekoliko razloga. Prije svega, potrebno je istaknuti da pravo na zaštitu osobnih podataka pronalazi svoje teorijsko opravdanje u zaštiti informacijskog samoodređenja pojedinaca. U osnovi tog prava je zaštita mogućnosti pojedinca da sam kontrolira informacije koje druge osobe imaju o njemu,³⁷ čime se u konačnici osigurava zaštita njegove autonomije te mogućnost adekvatne izgradnje identiteta i društvenih odnosa (Dragičević, 2011: 625). Praktična posljedica tog shvaćanja je u tome što nije dužnost pojedinca objašnjavati svoje protivljenje miješanju države (ili drugih pojedinaca) u njegove osobne podatke, nego, upravo suprotno, onaj tko obrađuje te podatke mora zadovoljiti potrebne uvjete da bi se takva obrada smatra-

³⁷ Za poznatu presudu njemačkog Saveznog vrhovnog suda u predmetu *Census v. Musa, Jurić, Mataija* (2011: 190–192).

la dopuštenom. Stoga je pravna osnova obrade tih podataka, kao precizno regulirana nadležnost javnopravnih tijela, uz odgovarajuću tehničku i organizacijsku zaštitu, nužna kako bi se i u okviru e-uprave zaštitili osobni podaci građana.

S razvojem e-uprave država i javna uprava postaju posjednici ogromnih količina osobnih podataka. Stoga, kada se pokušaju identificirati rizici do kojih obrada osobnih podataka može dovesti, na prvom se mjestu može istaknuti rizik njihove uporabe protivno interesima pojedinca na kojega se podaci odnose.³⁸ Na ovom mjestu vrijedi skrenuti pažnju na distinkciju između tzv. *harm rules* i *power rules* koju ističe Bray (2010). Prva skupina pravnih pravila ima cilj zaštititi pojedinca od neke konkretne štete; druga pak ima cilj spriječiti nastanak takvih odnosa među pravnim subjektima u kojima će se neki od njih naći u neprihvatljivo snažnom ili ugroženom položaju (Bray, 2010: 1175). Primjenjujući to razlikovanje na područje obrade osobnih podataka, moguće je jasno prepoznati rizike koji dovedu do neke izravne štete za pojedinca (npr. krađa podataka koja dovede do financijske zlouporabe), kao i one u kojima se pojedinac dovodi u nepovoljan položaj zbog toga što drugi barataju nekim njegovim osobnim podacima (primjerice, osiguravajuće društvo ima pristup podacima s aplikacije koja prati zdravstvene indikatore pojedinca) (Edwards, 2015: 17).

Isto tako, korištenje digitalnim uslugama u značajnoj mjeri ovisi o tome da korisnici imaju povjerenje u njihovu sigurnost i politiku uporabe podataka. Ako nemaju povjerenje, pojedinci će imati manje razloga koristiti se tim uslugama, a to umanjuje ostvarivanje ciljeva zbog kojih se IKT uvodi, a samim time i doseg i rezultate e-uprave.

³⁸ Izuzevši posebne pravne osnove koje nalažu ili otvaraju mogućnost objavljivanja određenih vrsta osobnih podataka ili osobnih podataka određenih osoba zbog postojanja pretežućeg javnog interesa da oni budu poznati, kao što su npr. liste poreznih dužnika sukladno čl. 8. st. 7. Općeg poreznog zakona (v. Rogić Lugarić, 2015), podaci o visini duga i dužnicima kojima je odobrena odgoda plaćanja ili obročna otplata duga, sukladno Zakonu o proračunu, čl. 68. st., 5. i 6., ili osobni podaci državnih dužnosnika koji se objavljuju u imovinskim karticama, sukladno Zakonu o sprječavanju sukoba interesa.

Promatrano iz tehnološke perspektive, kao glavni rizici ostvarivanju ciljeva zaštite osobnih podataka ističu se *Internet of Things* (IoT), *Big Data* i računarstvo u oblaku (*cloud computing*) (Edwards, 2015: 1). Kako se ističe u literaturi, temeljni problem s uređajima koji tvore IoT³⁹ jest to što su oni dizajnirani s ciljem da budu nenametljivi u svom radu, odnosno što je moguće manje vidljivi ljudima (Edwards, 2015: 17). Iz toga slijede barem dvije negativne posljedice. Prvo, nije realno očekivati da pojedinci mogu u svim potrebnim slučajevima dati svoj pristanak na obradu osobnih podataka (koji je, u sadašnjim okolnostima, najvažnija pravna osnova za obradu tih podataka). Naime, u velikom broju slučajeva moguće je da pojedinac uopće neće biti potpuno informiran o načinu na koji se ostvaruje interakcija s pojedinim IoT uređajem (*ibid.*). Drugo, čak i ako bi bio svjestan obrade podataka, pojedinac često nije u mogućnosti odbiti da se njegovi podaci koriste s određenom svrhom. Razlog za to jest što su troškovi takvog odbijanja, iskazani kroz nemogućnost korištenja određenom uslugom, za korisnika prohibitivno visoki. Naime, odbijanje obrade osobnih podataka u određenim okolnostima može *de facto* dovesti do isključenja pojedinca iz određene društvene sfere (Mayer-Schönberger, 1997: 228). Stoga s napretkom razvoja e-usluga dolazi neminovno do sve većih izazova za zaštitu osobnih podataka.

Nadalje, a povezano s tzv. *Big Data*,⁴⁰ kao temeljni rizici ističu se mogućnost uporabe podataka za svrhe različite od onih za koji su prvi put prikupljeni. Isto tako, problemi se vide i u manjku transparentnosti, kao i u trendu prikupljanja i pohrane svih dostupnih podataka. Sve te prakse u suprotnosti su s temeljnim načelima obrade osobnih podataka (Edwards, 2015: 21).

³⁹ *Internet of Things* označava međusobnu povezanost »različitih neovisnih uređaja putem internetskih tehnologija, omogućavajući njihovu kontrolu, praćenje i pružanje usluga daljinski«. Takva komunikacija može se odvijati »između stvari s ljudima, između stvari ili između uređaja« (Dragičević, 2015: 38).

⁴⁰ Pojam *Big Data* u domaćoj literaturi koristi se za »opisivanje tako velikih i složenih setova podataka da oni postaju problem za rad korištenjem standardnim statističkim softverom« (Dragičević, 2015: 83).

Konačno, poseban rizik predstavlja obrada podataka u oblaku (*cloud*),⁴¹ koja se sve više koristi i za pohranjivanje i čuvanje velikih količina podataka javnog sektora (uključujući osobne podatke). Javna uprava u tom slučaju privatnopravnim ugovorima povjerava podatke koje prikuplja na temelju propisa privatnopravnim subjektima o svojim građanima. Kao prednosti oblaka za e-upravu mogu se istaknuti, između ostalih, efikasnost i ekonomičnost jer se dugoročno štede javna sredstva, zaštita i tehnička podrška od profesionalnih organizacija, kao i »zelena« strana čuvanja podataka u oblaku, ali kao najveći izazov postavlja se pravni okvir primjene mjerodavnog prava u slučaju spora, kao i izazovi za zaštitu osobnih podataka. U bitnome, postojeći pravni okvir pokazuje se kao manjkav u slučajevima kada se osobni podaci pohranjuju u oblaku. Nekoliko je temeljnih problema koji se u tom kontekstu javljaju: određivanje mjerodavnog prava, identificiranje subjekata odgovornih za obradu te provedba pravila u praksi.

5. Zaključna razmatranja i preporuke za Hrvatsku

E-uprava, sa svojim na korisnike orijentiranim brzim, efikasnim i pristupačnim uslugama te otvorenom i transparentnom upravom koja je na raspolaganju građanima uvijek i svugdje, ima svrhu odgovoriti na potrebe društva i gospodarstva i poboljšati uvjete za njihov razvoj, osigurati korisnički

⁴¹ Računarstvo u oblaku (*cloud computing*) definira se kao »posebna vrsta usluge gdje se korištenje računalnim resursima pruža u obliku usluge koja se dostavlja putem interneta, a korisnici je plaćaju onoliko koliko se koriste. Putem takvih usluga korisnici se mogu koristiti računalnom infrastrukturom, aplikacijom i poslovnim procesima prema potrebi, bez nepotrebnih investicija u računalnu opremu ili programe. Takva vrsta usluga može se pružati u različitim oblicima: kao javna usluga, privatna usluga ili hibridna usluga koja kombinira javni i privatni pristup«. Nadalje, ističe se: »sama usluga računarstva u oblaku skup je hardvera, mreža, memorijskog prostora za pohranu podataka, usluga i sučelja koji omogućuju provedbu računarstva kao usluge«, što uključuje »osiguravanje softvera, infrastrukture i prostora za pohranu podataka putem interneta (kao odvojene komponente ili gotovu platformu) prema zahtjevima korisnika« (Dragičević, 2015: 289).

orijentiranu kulturu u upravi te povećati povjerenje u upravu i institucije vlasti. S tom svrhom uprava prolazi i ubuduće će prolaziti kroz značajne transformacije svoga pravnog okvira, načina rada i strukture, upravne kulture, strukture zaposlenih, kao i odnosa s vanjskim dionicima. Partnerstvo s građanima i s privatnim sektorom nužan je preduvjet za razvoj e-uprave, kako u osmišljavanju odgovora na potrebe društva i gospodarstva tako i u pogledu razvoja novih e-javnih usluga. Očekuje se da će promjene u upravi olakšati primjenu propisa, stvaranje informacijske osnove za odlučivanje i analizu, jačanje odgovornosti, razvoj vanjskih usluga na načelu *one-stop-shop* pristupa, kao i rješavanje *policy* problema, od ekonomskog razvoja, upravljanja kriznim situacijama, do upravljanja prirodnim resursima i razvoja nacionalnih proizvoda koji sijeku resore (npr. u području turizma).

Za perspektivu razvoja e-uprave od ključne su važnosti podrška najviših razina vlasti koja osigurava strateški pristup i koordinaciju, adekvatne prilagodbe pravnog okvira i odgovarajuća financijska sredstva te partnerstvo s privatnim sektorom, uz upravljanje promjenom u sustavu, koja uključuje i razvoj vještina i znanja samih zaposlenih u javnoj upravi (v. Vrček i Musa, 2017).

Hrvatska je svoj put razvoja e-uprave započela prije desetak godina, a on je uglavnom bio obilježen izmjenom faza entuzijastičnog ostvarivanja pojedinih aktivnosti i faza zatišja u kojem su se sporadično pokretali novi projekti, bez sustavnog pristupa. Strateški okvir za razvoj e-uprave i općenito digitalizaciju Hrvatske ne postoji već godinama. Danas Hrvatska ima povećanu razinu transparentnosti i odgovornosti, što kroz objavu velikog broja informacija, čak i otvorenih podataka, propisanog Zakonom o pravu na pristup informacijama⁴² i posebnim zakonima (npr. proračunskih informacija, informacija o javnoj nabavi), a što putem posebnih portala na kojima gra-

⁴² Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15), između ostalog, propisuje obvezu proaktivne objave informacija na internetu, provedbu savjetovanja s javnošću putem interneta (web stranice odnosno portala) te uređuje područje ponovne uporabe informacija (otvorenih podataka).

dani mogu naći informacije ili sudjelovati u procesima donošenja odluka, kao što su Središnji državni portal, Portal otvorenih podataka, Portal e-savjetovanja).⁴³ I na lokalnoj razini stanje se poboljšava, iako je daleko od zadovoljavajućeg, što pokazuju i ispodprosječne ocjene na ljestvicama transparentnosti,⁴⁴ a osobito slabo sudjelovanje javnosti u odlučivanju (Vidačak i Đurman, 2017; Žajdela Hrustek, Musa, Mekovec, 2016). U pogledu e-usluga, iako postoje svijetli primjeri, kao što je npr. Portal e-gradani ili pojedine usluge odnosno povezivanje (e-zdravlje, e-porezna i sl.),⁴⁵ ostaje dojam da je hrvatska uprava ispod razine u kojoj bi se mogla zvati e-upravom, a kamoli digitalnom upravom. Osobito podbacuje s obzirom na visoka očekivanja privatnog sektora koji zahtijeva brze, pristupačne (jeftine) i efikasne usluge, ali i poticajno okruženje za gospodarstvo, zajedno sa smanjenjem upravnih tereta.

Na ljestvicama e-uprave Hrvatska ne ulazi u skupinu najnaprednijih, tzv. lidera e-uprave. Primjerice, zajedno s nekoliko drugih EU država – na UN-ovoj ljestvici⁴⁶ e-uprave (EGDI) u 2016. zauzela je 37. mjesto u svijetu odnosno 25. mjesto u Europi, s time da najlošije stoji u području telekom infrastrukture. Na UN-ovoj ljestvici e-participacije (EPI) za istu godinu nalazi se na 25. mjestu u svijetu, a 14. u Europi, s time da je najveći uspjeh polučila otvaranjem portala e-savjetovanja. Na ljestvici EU, DESI indeksu⁴⁷ za 2016., nalazi se na 24. mjes-

⁴³ Središnji državni portal <https://www.gov.hr/>; Portal otvorenih podataka <http://data.gov.hr/>; Portal e-savjetovanja <https://savjetovanja.gov.hr/>.

⁴⁴ Posljednje LOTUS istraživanje iz 2014. pokazalo je određeno poboljšanje, ali je prosječna ocjena transparentnosti lokalnih jedinica samo 4,45 (od mogućih 10 bodova), s time da 2/3 jedinica ulazi u skupinu netransparentnih. V. <http://www.lotus.gong.hr/>.

Istraživanje proračunske transparentnosti koju provodi Institut za javne financije pokazalo je poboljšanje: s 1,75 u prethodnom na 2,35 u posljednjem ciklusu (2016.), u rasponu ocjena od 1 do 5. V. na http://www.ijf.hr/transparentnost/?params_1=transparentnost.

⁴⁵ Portal e-gradani <https://uprava.gov.hr/postanite-e-gradjani/867>.

⁴⁶ Podaci iz UN-ovog istraživanja e-uprave dostupni su na <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>.

⁴⁷ Podaci na kojima se temelji DESI indeks dostupni su na <https://uprava.gov.hr/postanite-e-gradjani/867>.

tu od 28 članica, dok je u posebnom indikatoru e-uprave 23. Napredovanje u odnosu prema prethodnoj godini, kada je bila 27., posljedica je otvaranja portala e-građani i portala otvorenih podataka.

U području pametnih gradova, koji se smatraju budućnošću lokalne samouprave, jer se digitalizacijom postižu nemjerljive uštede i koristi za građane lokalnih zajednica, osobito u području prometa, energetike i zaštite okoliša, Hrvatska se ne ističe kao primjer. Primjerice, Zagreb je prema jednom istraživanju primjene *smart* tehnologije u srednje velikim europskim gradovima iz 2007. zauzimao 35. mjesto od 70 gradova (Griffinger et al., 2007), ali danas nijedan hrvatski grad nije predstavljen u Smart-Cities projektu koji mapira pametne gradove u Europi,⁴⁸ dok su u EU projektu⁴⁹ pametnih gradova unutar nekoliko stotina projekata hrvatski gradovi predstavljeni s ukupno tri projekta.

Za razvoj e-uprave osobito je važna prilagodba pravnog okvira, a ono što je danas aktualno globalno jest zaštita osobnih podataka i privatnosti. Tehnologija je dovela do neslućenih mogućnosti nadzora, kao što su pokazali i primjeri curenja informacija,⁵⁰ koju ne prate ni razvoj pravnog okvira ni neslućen razvoj etičkih i moralnih standarda u upravi, kao ni u društvu. Nova europska regulacija trebala bi osigurati bolju zaštitu, osobito u smislu novih tehnologija, a u tome i pred Hrvatskom stoje izazovi prilagodbe domaćeg zakona. E-javne usluge počivaju nužno na velikom broju informacija od kojih su većina osobne prirode, a njihovu zaštitu treba osigurati na odgovarajući način. Stalni i eksponencijalni napredak tehnologije pravni okvir ne može pratiti istom brzinom, tako da je jedan od načina zaštite i promicanje i širenje znanja o ponašanju u digitalnom okruženju.

⁴⁸ <http://www.smart-cities.eu/>.

⁴⁹ http://ec.europa.eu/eip/smartcities/index_en.htm, <https://eu-smartcities.eu/>.

⁵⁰ Npr. Edward Snowden, bivši zaposlenik CIA-e, upravo je zadiranje u privatnost od strane tajnih službi za koje je smatrao da nadilazi javni interes u obavljanju posla tih tajnih službi istaknuo kao svoj glavni motiv za objavu podataka.

Ako bismo izdvojili nekoliko ključnih preporuka za Hrvatsku, one bi svakako bile usmjerene na ovo:

- Uspostaviti strateški pristup razvoju e-uprave praćen odgovarajućom koordinacijom i političkom podrškom, uz adekvatna financijska sredstva.
- Osigurati partnerski odnos, ali i transparentnost i jednaku poziciju partnera iz privatnog sektora u razvoju e-usluga.
- Edukacija i osvješćivanje građana, kako u pogledu razvoja digitalne pismenosti i kulture ponašanja na internetu, i to od najnižih razina obrazovanja, tako i u pogledu informiranja i komuniciranja e-uprave, poticanja motivacije i povjerenja građana u e-javne usluge.
- Prilagodbe pravnog okvira i tehničkih preduvjeta, kako u pogledu povezivanja podataka tako i u pogledu njihove zaštite, a osobito zaštite privatnosti.
- Poticanje lokalne samouprave, osobito gradova, u implementaciji pametnih tehnologija kako bi se povoljno djelovalo na život i rad u lokalnoj jedinici kao i na dugoročni održivi razvoj.

Literatura

- Albino, V., Berardi, U., Dangelico, R. M. (2015) Smart Cities: Definitions, Dimensions, Performance, and Initiatives. *Journal of Urban Technology* 22(1): 3–21.
- Angleidou, M. (2014) Smart city policies: A spatial approach. *Cities* 41: 3–11.
- Angleidou, M. (2015). Smart cities: A conjecture of four forces. *Cities* 47: 95–106.
- Bray, S. L. (2010) Power Rules. *Columbia Law Review* 110(4): 1172–1192.
- Brown, D. (2005) Electronic government and public administration. *International Review of Administrative Sciences* 71(2): 241–254.
- Bulu, M. (2014) Upgrading a city via technology. *Technological Forecasting and Social Change* 89: 63–67.

- Czarniawska, B. (2009) How institutions are inscribed into technical objects and what it may mean in the case of Internet. U: Contini, F., Lanzara, G. F. (ur.) *ICT and Innovation in Public Sector*. Palgrave McMillan
- Dragičević, D. (2001) Privatnost u virtualnom svijetu. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 51(3): 615–644.
- Dragičević, D. (2015) *Pravna informatika i pravo informacijskih tehnologija*. Zagreb: Narodne novine
- Ebbers, W. E., Jansen, M. G. M., van Deursen, A. J. A. M. (2016) Impact of the digital divide on e-government. expanding from channel choice to channel usage. *Government Information Quarterly* 33(4): 685–692.
- Edwards, L. (2015) *Privacy, Security and Data Protection in Smart Cities: a Critical EU Law Perspective*. CREATE Working Paper 2015/11. Dostupno na <https://zenodo.org/record/34501/files/CREATE-Working-Paper-2015-11.pdf>
- European Commission (2010) Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action, 9th Benchmark Measurement | December 2010, prepared by Capgemini
- European Commission (2005) Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services, Report of the fifth measurement October 2004, prepared by Capgemini, European Commission Directorate General for Information Society and Media
- European Commission (2003) The Role of eGovernment for Europe's Future. COM (2003) 567 final, Brussels, 26.9.2003.
- Giffinger, R., Gudrun, H. (2010) Smart Cities Ranking: An Effective Instrument for the Positioning of the Cities? *Architecture, City and Environment* 4(12): 7–25.
- Griffinger, R., Fertner, C., Pichler Milanović, N., Meijers, E. (2007) Smart cities – ranking of European medium-sized cities. Reserachgate <https://www.researchgate.net/publication/261367640>
- Holzer, M., Zheng, Y., Manoharan, A., Shark, A. (2014) *Digital Governance in Municipalities Worldwide (2013–2014)*. Rutgers University. Dostupno na: <https://spaa.newark.rutgers.edu/egov>
- Homburg, V. (2008) *Understanding E-Government. Information Systems in Public Administration*. London, New York: Routledge

- Jurić, M. (2014) Pravo na poštivanje privatnog života i zaštitu osobnih podataka. U: Kregar, J., Gardašević, Đ., Gotovac, V., Jelić, I., Jurić, M., Ofak, L., Petričušić, A., Selanec, G., Staničić, F. *Ljudska prava: uvod u studij*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- Koprić, I. (2017) Demokracija, decentralizacija, povjerenje građana i ponos javnih službenika: stari i novi koncepti u razvoju odnosa građana i javne uprave. U: Koprić, I., Musa, A., Giljević, T. (ur.) *Građani, javna uprava, lokalna samouprava: povjerenje, suradnja i potpora*. Zagreb, Institut za javnu upravu
- Koprić, I. (2017a) Jedinstveno upravno mjesto (*one-stop-shop*) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju. U: Koprić, I., Musa, A., Giljević, T. (ur.) *Građani, javna uprava, lokalna samouprava: povjerenje, suradnja i potpora*. Zagreb, Institut za javnu upravu
- Koprić, I. (2006) Građani i uprava. U: Koprić, I. (ur.) *Javna uprava*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet
- Koprić, I. (1999) *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2014) *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet
- Koprić, I., Marčetić, G. (2001) Kriza socijalne države, upravne reforme i hrvatsko upravno osoblje. *Hrvatska javna uprava* 2(1): 25–82.
- Kushchu, I., Kusc, M. H. (2003) From E-government to M-government: Facing the Inevitable. *The 3rd European Conference on e-Government Conference Proceedings* 253–260.
- Lanzara, G. F. (2009) Building digital institutions: ICT and the rise of assemblages in government. U: Contini, F., Lanzara, G. F. (ur.) *ICT and Innovation in Public Sector*. Palgrave Macmillan
- Lessig, L. (2006) *Code and Other Laws of Cyberspace*. New York: Basic Books
- Mayer-Schönberger, V. (1997) Generational Development of Data Protection in Europe. U: Agre, P. E., Rotenberg, M. (ur.) *Technology and Privacy: The New Landscape*. Cambridge, US, London, UK: The MIT Press

- Musa, A. (2016) Od pristupa do ponovne uporabe informacija nove perspektive u kontekstu europeizacije. U: Britvić Vetma, B., Boban, M. (ur.) *Pristup informacijama i zaštita osobnih podataka*. Zbornik radova s konferencije održane 6.–7. srpnja 2015. Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, str. 105–137.
- Musa, A. (2014) Transparentnost – zašto i kako? U: Musa, A. (ur.) *Transparentnost u javnom upravljanju*. Peti forum za javnu upravu. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert, Institut za javnu upravu
- Musa, A. (2006) E-uprava i problem digitalne podjele. Studija izrađena u okviru projekta »Novi hrvatski pravni sustav«. Pravni fakultet u Zagrebu
- Musa, A., Đurman, P. (2016) Digital local government: promoting transparency, openness and efficient local public services. U: Lhomme, D., Musa, A., de La Rosa, S. (eds.) *Good Local Governance: Application of European Standards for Local Public Services in France and Croatia*. Edititon Rencontres Europeenes. Bruxelles: Bruylant – Larcier
- Musa, A., Bebić, D., Đurman, P. (2015) Transparency and Openness in Local Governance: The case of Croatian Cities. *Hrvatska i komparativna javna uprava – CCPA 15: 2*, 415–450.
- Musa, A., Jurić, M., Mataija, M. (2011) Transparency and data protection in the context of e-government: two case studies. U: Van Dijk, J. A. G. M., Jožanc, N. (ur.) *Information Society and Globalization: Transformation of Politics*. Zagreb: Centar za politološka istraživanja
- Nixon, P. G., Koutrakou, V. K., Rawal, R. (2010) *Understanding e-government in Europe: Issues and Challenges*. London, New York: Routledge
- Norris, D. P., Moon, M. J. (2005) Advancing E-Government at the Grassroots: Tortoise or Hare? *Public Administration Review* 65(1): 64–75.
- Norris, P. (2001) Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide. *Cambridge: Cambridge University Press*
- OECD (2016) Digital government strategies for tranforming public service sin the welfare areas. A Comparative Study. Paris: OECD Publishing. Dostupno na: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Digital-Government-Strategies-Welfare-Service.pdf>

- OECD (2003) The e-government imperative. Paris: OECD Publications Service. Dostupno na: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-e-government-imperative_9789264101197-en
- OECD (2001) Citizens as partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. Paris: OECD Publishing
- OECD i ITU (2011) *M-Government: Mobile Technologies for Responsive Governments and Connected Societies*, Paris: OECD Publishing
- Rogić Lugarić, T. (2015) Porezna tajna: sigurnost prošlosti, sjena budućnosti. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 15(4): 815–846.
- Rose, R. (2005) A Global Diffusion Model of e-Governance. *Journal of Public Policy* 25(1): 5–27
- Staničić, F., Jurić, M. (2015) Pravni okvir za implementaciju informacijsko-komunikacijskih tehnologija u hrvatsko upravno postupno pravo. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 65(5): 635–663.
- UN (2015) Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly, 25 September 2015. Dostupno na: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E
- UN DESA (2016) United Nations E-government Survey- E-government in support of sustainable development. New York: United Nations. Dostupno na: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>
- UN DESA (2003) World Public Sector Report 2003: E-Government at the Crossroads. New York: United Nations. Dostupno na: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/World%20Public%20Sector%20Report%20series/World%20Public%20Sector%20Report.2003.pdf>
- Varga, M., Vračić, T. (2015) Otvoreni podaci javnog sektora: koncept i njegova primjena u Hrvatskoj. U: Musa, A. (ur.) *Uprava u digitalno doba: otvoreni podaci*. Osmi forum za javnu upravu. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert, Institut za javnu upravu
- Vidačak, I., Đurman, P. (2017) Savjetovanje s javnošću u donošenju propisa: kvaliteta javnog odlučivanja i sudjelovanje građana. U: Koprić, I., Musa, A., Giljević, T. (ur.) *Građani, javna uprava, lokalna samouprava: povjerenje, suradnja i potpora*. Zagreb, Institut za javnu upravu

- Vrček, N. (2015) Životni ciklus otvorenih podataka: prema kvalitetnim podacima javnog sektora. U: Musa, A. (ur.) *Uprava u digitalno doba: otvoreni podaci*. Osmi forum za javnu upravu. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert, Institut za javnu upravu
- Vrček, N. (2008) Uloga informacijsko-komunikacijske tehnologije u upravi. U: Pusić, E. (ur.) *Hrvatska država i uprava: stanje i perspektive*. Zagreb: HAZU
- Vrček, N., Musa, A. (2017) E-uprava u Hrvatskoj: izazovi transformacije uprave u digitalnom društvu. U: Musa, A. (ur.) *Uprava u digitalno doba III: Transformacijski potencijal e-uprave za veću učinkovitost i odgovornost*. Dvanaesti forum za javnu upravu. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert, Institut za javnu upravu
- West, D. M. (2004) E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes. *Public Administration Review* 64(1): 15–27.
- Wilson, K. R., Wallin, J. S., Reiner, C. (2005) Social Stratification and the Digital Divide. U: Garson, G. D. (ur.) *Handbook of Public Information Systems*. Boca Raton, London, New York, Singapore: Taylor & Francis
- Žajdela Hrustek, N., Musa, A., Mekovec, R. (2015) The perception of e-democracy and e-participation at the individual level – a Croatian example. ESOG Conference Proceedings. EGOSE conference Electronic Governance and Open society: Challenges in Eurasia. 24–25 November, St Petersburg, Russia

Ivan Koprić*

JEDINSTVENO UPRAVNO MJESTO (*ONE-STOP-SHOP*) U EUROPSKOM I HRVATSKOM JAVNOM UPRAVLJANJU

Izvorni znanstveni rad
UDK 35.077.3(497.5:4EU)
35.072.3:004.3/4(497.5:4EU)

Pružanje javnih usluga na jedinstvenom upravnom mjestu (*one-stop-shop, point of single contact*) jedan je od elemenata integriranog javnog upravljanja koje je usredotočeno na potrebe građana, poduzetnika i drugih korisnika javnih usluga. Jedinstveno upravno mjesto može se organizirati kao točka fizičkog ili digitalnog kontakta te obuhvatiti manji ili veći broj javnih usluga koje se pružaju građanima ili poduzetnicima bez obzira na nadležnosti i međusobne institucionalne odnose različitih tijela javne uprave. Temeljna ideja preuzeta je iz poslovnog sektora, a polazi od stajališta da korisnik ne mora znati niti se opterećivati organizacijom i poteškoćama u radu javne uprave: on treba dobiti traženu upravnu uslugu brzo, efikasno, kvalitetno i jeftino. Javna se uprava treba organizirati tako da s korisnicima komunicira na što jednostavniji način i na jednom fizičkom ili digitalnom mjestu, vanjska jedinica za pružanje usluga (*front office*), dok se ostali potrebni upravni procesi odvijaju u pozadini (*back office*), u interakciji tijela javne uprave s različitim ovlastima.

Ključne riječi: jedinstveno upravno mjesto (*one-stop-shop, point of single contact*), integrirano javno upravljanje, upravna modernizacija, europski upravni prostor, korisnički orijentirana uprava, digitalizacija uprave, javne usluge

* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor u trajnom zvanju i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu; predsjednik Instituta za javnu upravu iz Zagreba, e-mail: ikopric@pravo.hr

1. Jedinstveno upravno mjesto i integrirano javno upravljanje

Od ulaska u članstvo Europske unije mijenja se ukupni kontekst javnog upravljanja u Hrvatskoj. Europski koncept višerazinskog upravljanja (*multi-level governance*) umjesto naglaska na separaciji (diobi) različitih razina javnog upravljanja, europske, nacionalne, regionalne i lokalne te submunicipalne, težište premješta na njihovu suradnju. Prema njemu središnja država, lokalne i regionalne samoupravne jedinice te svi drugi akteri javnoga upravljanja trebaju surađivati u ostvarenju općih ciljeva zajednice, kako međusobno tako i s tijelima EU i drugim zemljama članicama i onima koje to tek žele postati. Svi se oni moraju prilagoditi načelima i standardima dobrog europskog upravljanja.

Rezultat primjene tog koncepta trebalo bi biti integrirano javno upravljanje orijentirano potrebama i interesima zajednice, građana i poduzetnika. Ono obuhvaća integrirano oblikovanje javnih politika, kao i integrirano pružanje javnih usluga. Jedan od izazova takvog koncepta za hrvatsku javnu upravu jest pružanje javnih usluga na jedinstvenom upravnom mjestu (*one-stop-shop, point of single contact*). Pored toga, postoje i mnogi drugi, kao što su općenita reorijentacija javne uprave s vlastite organizacije na obavljanje javnih poslova (Koprić et al., 2014: 10), integrirano lokalno upravljanje (Koprić, 2015: 30–33), očuvanje autonomije nezavisnih regulatora u uvjetima upravne suradnje, itd.

Jedinstveno upravno mjesto može se organizirati kao točka fizičkog ili digitalnog kontakta te obuhvatiti manji ili veći broj javnih usluga koje se pružaju građanima ili poduzetnicima bez obzira na nadležnosti i međusobne institucionalne odnose različitih tijela javne uprave. U početnim fazama može se primijeniti za neke posebne kategorije korisnika (mladi, umirovljenici, nezaposleni, socijalno ugroženi¹ i sl.) ili u pojedinim upravnim sektorima (Askim et al., 2011) ili službama (porezna služba, željeznice, carina, inspekcija i sl.).

¹ Askim et al. (2011).

Temeljna ideja preuzeta je iz poslovnog sektora, a polazi od stajališta da korisnik ne mora znati niti se opterećivati organizacijom i poteškoćama u radu javne uprave: on treba dobiti traženu upravnu uslugu brzo, efikasno, kvalitetno i jeftino. Primjena načela pružanja javnih usluga na jednom mjestu ako je provedena u ozbiljnijoj mjeri značajno unapređuje upravnu tehnologiju² te vodi promjeni modela upravne organizacije.

Javna se uprava treba organizirati tako da s korisnicima komunicira, na što jednostavniji način i na jednom fizičkom ili digitalnom mjestu, vanjska jedinica za pružanje usluga (*front office*), dok se ostali potrebni upravni procesi odvijaju u pozadini (*back office*), u interakciji tijela javne uprave s različitim ovlastima. No, samo stvaranje jedinstvene točke za komunikaciju, bez ostalih preduvjeta integriranog pružanja javnih usluga, ne može dovesti do pozitivnih rezultata, nego dapače može još produljiti vrijeme komunikacije s javnom upravom, stvoriti novu zapreku između građanina i upravnog tijela koje je nadležno za pružanje usluge te dodatno birokratizirati upravno djelovanje.

Za omogućavanje takvog pružanja javnih usluga potrebno je provesti niz organizacijskih, funkcionalnih, tehnoloških i pravnih, ali i edukacijskih i informacijskih aktivnosti. Tek njihovo usklađeno ostvarenje može omogućiti učinkovito djelovanje po načelu jedinstvenog upravnog mjesta. U mjeri u kojoj pružanje javnih usluga doista bude organizirano na taj način štedi se vrijeme i naponi građana i službenika, smanjuju troškovi komunikacije i razni drugi troškovi koje inače imaju građani, ubrzava rad uprave, osigurava veća pouzdanost upravnih usluga koje su provjerene na unutarupravnoj razini prije nego su isporučene građaninu, itd.

One-stop-shop kao organizacijskom, komunikacijskom, proceduralnom i pravnom inovacijom koriste se mnoge javne

² Glavne su komponente upravne tehnologije materijalna odnosno fizička sredstva, tehnika rada te znanje kojim raspolažu ljudi koji u upravi rade (znanje o tehnici rada). Šire u: Koprić (2011). O promjenama upravne tehnologije i učincima tih promjena te o središnjoj važnosti upravne tehnologije v. Pollitt (2010/2011).

uprave u svijetu. Vrlo je popularna u lokalnim samoupravama u Ujedinjenom Kraljevstvu, a među vrlo poznatim primjerima su australski Centrelink, Digital Austria, vladini prozori u Mađarskoj, itd. Nerijetko se razdvaja pružanje javnih usluga po ovom načelu za poduzetnike od pružanja usluga za građane. Mogu imati digitalni i fizički oblik, a u nekim se zemljama ta dva oblika razvijaju paralelno.³

Smatra se da postoje četiri glavna koraka u razvoju elektroničke uprave, pa onda i *one-stop-shop* u digitalnom obliku. Prvi je osiguravanje informiranja građana o javnim uslugama *online*. Drugi je jednosmjerna komunikacija s mogućnošću preuzimanja obrazaca s internetskih stranica javnih tijela. U trećem koraku omogućava se dvosmjerna interakcija kad se obrasci mogu i popunjavati i procesuirati elektronički, na internetskim portalima. U četvrtoj je fazi moguća puna transakcija te se čitavi predmeti vode elektronički, izdaju elektronička rješenja,⁴ a elektroničkim putem dostavljaju se odluke, obavljaju plaćanja pristojbi ili naknada, itd.

2. Politika upravnog pojednostavljenja i *points of single contact*

Upravno pojednostavljenje ili simplifikacija postalo je važan cilj upravnih reformi u mnogim zemljama, a javlja se u različitim oblicima. Polazi se od pretpostavke da je uprava postala toliko kompleksna i nepregledna da velik dio korisnika javnih usluga, uključujući i velike poslovne subjekte, ima problema u brzom dobivanju tih usluga s prihvatljivom cijenom. Upravno pojednostavljenje obuhvaća niz mjera, kao što su pojednostavljenje zakonodavstva i redukcija broja propisa, pojednostavljenje upravnih postupaka, upotreba informacijsko-komunikacijske tehnologije, primjena načela jedinstvenog upravnog mjesta, smanjenje broja upravnih tijela koja su

³ Kunstelj i Vintar (2010), Skrobotz (2007), etc.

⁴ O elektroničkim rješenjima u upravnom postupku Medvedović (2006: 53–54).

djeluju u pojedinom upravnom poslu ili postupku (uključujući smanjenje kompetencijskih preklapanja), pojednostavljenje upravnog jezika itd. (Koprić et al., 2014: 125).

Jedan je od pravnih izraza očekivanja da se upravnim pojednostavljenjem stvori jednostavnije poslovno okruženje i Direktiva 2006/123/EZ o uslugama na unutarnjem tržištu, kojom se nastoje ukloniti barijere razvoju usluga koje bi se pružale i preko granica pojedinih zemalja. Posebno su apostrofirane upravne barijere (dozvole, postupci i sl.) koje svojim zakonodavstvom uspostavljaju pojedine zemlje članice, a koje otežavaju poslovanje naročito malim i srednje velikim poduzetnicima. Govori se o nužnosti uklanjanja nepotrebnih i prekomplikiranih upravnih postupaka koji pretjerano opterećuju, skraćivanju rokova u kojima uprava daje odgovore i donosi odluke, izbjegavanju dupliciranja postupaka, redukciji birokratizacije itd.

Među elementima upravnog pojednostavljenja koje traži ta Direktiva jesu: a) stvaranje jedinstvenih kontaktnih mjesta za poduzetnike (*points of single contact*, PSC), b) publikacija sa svim informacijama o nadležnim tijelima i upravnim postupcima, c) elektronički način sudjelovanja u postupcima i mogućnost da se postupci u cijelosti vode i dovršavaju elektroničkim putem, d) načelo prešutnog odobravanja ako se prekorače vremenski rokovi odlučivanja u upravnim postupcima (šutnja administracije s pozitivnom fikcijom upravnog akta) i druge mjere.

Temeljem Direktive svaka je zemlja članica od prosinca 2009. obvezna utemeljiti jedinstveno upravno mjesto (PSC), što su sve zemlje i učinile. Neke su omogućile komunikaciju i na drugim jezicima, a ne samo na domaćem, a neke su osnovale i više takvih kontaktnih mjesta. Tako je Austrija pored nacionalnog osnovala i devet regionalnih kontaktnih mjesta, Njemačka 16 (također na razini pojedinih zemalja), Češka 15 u većim gradovima, itd. Osnovali su ih i Island, Lichtenštajn i Norveška. Jedinstvena upravna mjesta namijenjena su temeljem Direktive o uslugama poduzetnicima, a spojena su u

EUGO mrežu. Smatraju se obvezatnima u području pružanja usluga.

Težište im je na odnosu B2G, poduzetnici prema vladi, a ne C2G, građani prema vladi. Iako nema pravne obveze da se putem njih pružaju informacije i omogućće porezni postupci i postupci u području socijalne sigurnosti, njihovo uključivanje smatra se poželjnim. Velika većina njih dostupna je i na nacionalnom i na engleskom jeziku, a neki također na španjolskom, ruskom, švedskom, njemačkom, finskom i drugim jezicima koji nisu nacionalni u pojedinoj zemlji. To znatno olakšava njihovo korištenje od subjekata izvan matične zemlje.⁵

U razdoblju 2009.–2012. odvijao se i projekt oblikovanja sljedeće, poboljšane generacije jedinstvenih upravnih mjesta pod nazivom »jednostavni *online* postupci za prekogranične usluge (SPOCS, *Simple Procedures Online for Cross-Border Services*).⁶ U projektu je sudjelovalo 16 zemalja s ukupno 29 partnerskih institucija. Novom generacijom jedinstvenih upravnih mjesta pokušavaju se riješiti nedostaci prve generacije. Naime, na nekima od njih nije se mogao obaviti čitav postupak elektronički i s udaljenosti (trebalo je doći fizički u upravno tijelo), imala su problema s preglednošću i jednostavnošću informacija potrebnih poduzetnicima (komplicirani, nepregledni, sa slabom podrškom od *back offices* itd.), neka od njih funkcionirala su samo na domaćem jeziku, postojala je slaba koordinacija i suradnja s lokalnom i regionalnom razinom, a ponekad su bila i teško prepoznatljiva, pa onda i malo korištena jer nije bilo nikakve kampanje informiranja zainteresirane javnosti.⁷

⁵ V. na http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_en.htm.

⁶ V. na <http://www.eu-spocs.eu/>.

⁷ Rezultati empirijskog istraživanja pokazali su niz problema u realizaciji načela jedinstvenog upravnog mjesta prema europskim dokumentima (Fenner i Kese, 2013). Fenner i Kese ponudili su rješenje koje su nazvali lanac jedinstvenih upravnih mjesta, prema kojem bi se poslovni subjekt sa svojim zahtjevom ili nekom drugom upravnom potrebom javljao na jedinstveno upravno mjesto u svojoj zemlji, a ne u zemlji u kojoj bi inače zahtjev trebao predati ili drugu upravnu uslugu tražiti, dok bi se jedinstvena upravna mjesta svih zemalja čvršće međusobno povezala.

Prema Direktivi o uslugama i Hrvatska je utemeljila jedinstveno upravno mjesto za kontakt za poduzetnike u području usluga, ali ono je dugo funkcioniralo samo na hrvatskom jeziku. U novije vrijeme osigurao se prijevod nekih sadržaja na engleski (može se otvoriti i verzija internetske stranice na engleskom jeziku), a neke osnovne informacije mogu se naći i na njemačkom jeziku.⁸

Organizacijska potpora razvoju e-uprave započela je u Hrvatskoj ustanovljenjem vladinog Ureda za internetizaciju 2000., ali njegova je uloga bila usredotočena na nabavu informacijsko-komunikacijske tehnologije za državna upravna tijela te za pripremu nekih odluka i planova. Sljedeći je bio Središnji državni ured za e-Hrvatsku, koji je osnovan za vrijeme Vlade Ive Sanadera. Ured je imao dobru potporu te Vlade te je uspio razviti određene djelatnosti usmjerene stvaranju e-uprave, ponajprije zato što je ta Vlada imala cilj potporu ekonomskom razvoju. Upravo zato još je 2004. oblikovan *one-stop-shop* za poduzetnike unutar mreže HITRO.HR. Središnji državni ured za e-Hrvatsku vodio je više manjih projekata, pružao potporu ostatku državne uprave u pogledu uvođenja informacijsko-komunikacijske tehnologije te je pripremio i prvu Strategiju razvoja e-uprave 2009.–2012. koju je Vlada usvojila u siječnju 2009.

Zbog procjene da je potrebna bolja koordinacija uvođenja e-uprave i ostalih djelatnosti u vezi s poboljšanjem stanja u javnoj upravi, taj je Središnji ured spojen s Ministarstvom uprave 2011. Kao glavni rezultat daljnjeg rada u ovom području valja spomenuti pokretanje prvog pravog i obuhvatnog digitalnog *one-stop-shopa* 2014. s nizom javnih usluga za građane pod nazivom e-Građani. Riječ je o nastavku projekta e-Hrvatska koji je trajao od 2004. do 2011. godine, a kojim je dio upravnih usluga već postao dostupan elektroničkim putem. Dodatni je korak učinjen pokretanjem probnog projekta e-Poslovanje 2015.

Početak veljače 2014. Vlada je utvrdila prijedlog novele Zakona o sustavu državne uprave kojim bi se fizičko jedin-

⁸ <http://www.psc.hr/>.

stveno upravno mjesto ustanovilo za građane, u organizacijskom smislu, u okviru ispostava ureda državne uprave u oko 90 mjesta u Hrvatskoj. Osnivanje takvih jedinstvenih upravnih mjesta u osnovi je omogućeno Zakonom o općem upravnom postupku iz 2009. (čl. 22.).⁹ Istim je Zakonom regulirana elektronička komunikacija i dostava u upravnom postupku (čl. 75. i 94. ZUP-a), ali to nije učinjeno na način koji bi osiguravao njihovo učinkovito korištenje. Taj prijedlog, koji je bio upućen u zakonodavnu proceduru, nikada međutim nije bio stavljen na glasanje u Hrvatskom saboru, jer se jedna manja koalicijska stranka protivila toj inovaciji vidjevši u njoj početak njoj neželjene regionalizacije.

Zanimljiv je primjer Mađarske koja je 2011. osnovala urede («vladini prozori») u oko 280 mjesta za pružanje upravnih usluga građanima na jednom mjestu, pored jedinstvenog upravnog mjesta koje je utemeljila za poduzetnike. Radi omogućavanja funkcioniranja vladinih prozora u travnju 2012. promijenila je svoj Zakon o upravnom postupku. Građani mogu upravne usluge dobiti i elektroničkim putem, kroz tzv. korisnički ulaz koji funkcionira od 2005., ako otvore elektronički račun. To mogu učiniti u svakom od tristotinjak jedinstvenih upravnih mjesta, u svakom uredu porezne i carinske službe te *online* ako imaju kvalificirani elektronički potpis.

Preko korisničkog ulaza može se pokrenuti oko 300 različitih postupaka, s tim da se osam od njih može u cijelosti obaviti *online*. Tim se elektroničkim ulazom koristi oko milijun korisnika koji su se u tri posljednje godine u sustav prijavili oko 250 milijuna puta. Elektronički je dostupno preko 2.000 raznih obrazaca. Broj korisnika povećao se 2015. na oko 2 milijuna. Nove elektroničke osobne iskaznice, koje se izdaju od početka 2016., trebale bi dodatno olakšati korištenje elektroničkim javnim uslugama. Postoje i drugi elektronički sustavi, kao što su *e-statement* (godišnje financijske izjave poduzetni-

⁹ Stranci se na takvom mjestu treba omogućiti da podnese sve zahtjeve, koji će se onda dostaviti nadležnim tijelima, te dobivanje propisanih obrazaca, obavijesti, savjeta i druge pomoći.

ka), e-registar kompanija, e-pravosuđe, *e-file*, e-dostava sudskih dokumenata itd.¹⁰

Austrija ima vrlo poznati digitalni *one-stop-shop* na portalu *Digital Austria*. Za e-upravu zadužena je savezna vlada, odnosno njezin sekretarijat. Elektroničkim uslugama koristi se preko 93% poslovnih subjekata i velik broj građana (preko 50%). Ipak se, primjerice 2012., od svih korisnika interneta njih 27% izjasnilo da nisu upoznati s elektroničkim pružanjem javnih usluga. Uslugama se pristupa putem HELP.gv.at uz identifikaciju elektroničkom karticom koja se vrlo jednostavno koristi. Usluge se pružaju integralno, od pristupa i informiranja, preko preuzimanja i procesuiranja obrazaca, do dostave i plaćanja naknada i taksi. Ta se internetska stranica upotrebljava od 2001., a do 2013. broj korisnika dosegao je 12,5 milijuna.

Digital Austria počeo je funkcionirati 2005. radi usklađenog funkcioniranja i koordinacije savezne i državne uprave, kao i lokalne samouprave i poslovnih subjekata. Postoje određene poteškoće u osiguravanju da se i usluge za koje su odgovorne lokalne jedinice pružaju preko istog digitalnog *one-stop-shopa*, jer se u nekim aspektima lokalne jedinice brane pozivom na garancije lokalne autonomije. Efikasnosti e-uprave pridonosi ELAK sustav elektroničkog upravljanja zapisima (*electronic records management*). Zadovoljstvo građana kvalitetom elektroničkih usluga je visoko, njima je zadovoljno čak 59% ispitanika. Za pristup se sve više koriste mobilni, ali raste strah za sigurnost podataka (Austria, 2014).

3. Pretpostavke za djelotvorno funkcioniranje jedinstvenog upravnog mjesta

Na jedinstvenom upravnom mjestu građani i poduzetnici te drugi subjekti mogu dobiti sve informacije, upute i savjete, dozvole, isprave i druge upravne usluge na jednom mjestu. Ako je riječ o digitalnoj lokaciji, ti joj subjekti trebaju moći jedno-

¹⁰ Cf. Temesi (2014); Csáki-Hatalovics i Lapsábszky (2014); <http://eugo.gov.hu/key-facts-about-hungary/egovernment-hungary>.

stavno, ali sigurno pristupiti, naći obavijesti, preuzeti službene dokumente, *online* popuniti službene obrasce te sudjelovati u elektroničkoj transakciji s javnopravnim tijelima.

Pretpostavke su informatičko umreženje čitave javne uprave bez obzira na to kojem podsustavu pripadaju konkretne upravne organizacije, međusobno korištenje podataka, za to pripremljeni interoperabilni računalni sustavi, uredno vođenje elektroničkog poslovanja, pouzdani registri podataka te pouzdan i pravodoban unos podataka u javne informacijske sustave.

Za to su najčešće potrebne i kompleksne pravne pripreme, odnosno donošenje zakona i drugih propisa koji daju pravnu osnovu svim tim oblicima suradnje unutar same javne uprave, kao i između uprave i građana odnosno poslovnih i drugih subjekata. Važne su i organizacijske pretpostavke, tj. potrebno je jasno locirati odgovornosti i zaduženja na nekoj točki koja je sposobna efektivno voditi složene postupke pripreme funkcioniranja *one-stop-shopa*. Ponekad je potrebno uključiti više tijela kao najužu kooperativnu mrežu za takav novi pristup pružanju javnih usluga. Važno je imati i dobro educirano te proaktivno osoblje, a organizacijska kultura u tijelima zaduženima za osmišljavanje, dogradnju i funkcioniranje *one-stop-shopa* od kritične je važnosti.

Jedinstveno upravno mjesto u fizičkom smislu i dalje ima važnu ulogu, kao što pokazuju i mađarski i austrijski primjer, jer dio stanovništva i dalje nema pristup internetu, ili ima, ali nije upoznat i nema želju koristiti se elektroničkim javnim uslugama. Tu je i novopridošli strah od elektroničkih transakcija iz razloga elektroničke sigurnosti, koja je upravo posljednjih godina podigla svijest o rizicima te čak smanjila korištenje elektroničkim javnim uslugama.

Na fizičkom jedinstvenom upravnom mjestu ima smisla odrediti neku vrstu »osobnog službenika« (poput npr. osobnog bankara ili osobnog liječnika) koji bi se brinuo o svim zahtjevima građanina ili poduzetnika i čitavom tijeku svih njegovih postupaka. U Hrvatskoj je zasad jedinstveno upravno mjesto regulirano u novom ZUP-u kao neka vrsta poštanskog san-

dućica u koji se »ubacuju« ti različiti zahtjevi, ali se upravni postupci i dalje vode pred stvarno i mjesno nadležnim javno-pravnim tijelima te podnositelj dalje u tim postupcima ostaje potpuno sam. Time se osim sigurnosnih konsideracija lako pojave i dodatna birokratizacija, odugovlačenje i neefikasnost.

Važna je pretpostavka dobrog funkcioniranja *one-stop-shopa* pouzdanost elektroničke komunikacije i jasna identifikacija subjekata koji se njome koriste. U tom smislu valja spomenuti dva europska propisa koji reguliraju s tim povezana pitanja. Prvi je Direktiva 1999/93/EZ o okviru Zajednice za elektroničke potpise, koja je trebala osigurati eliminaciju barijera upotrebi elektroničkog potpisa te elektroničke komunikacije u e-poslovanju i e-upravi.

Druga je Uredba (EU) 920/2014 o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerbe za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu (*eIDAS Regulation*) koja je zamijenila Direktivu iz 1999. Donesena je da bi se poboljšala pravna regulacija koju je sadržavala Direktiva iz 1999. radi osiguranja sigurne i kvalitetne e-transakcije poslovnih subjekata, građana i uprave. Uredba izjednačava elektroničke dokumente po pravnoj važnosti s onima u papirnoj formi.

Jedinstveno upravno mjesto traži razdvajanje ureda za komunikaciju (*front office*) i ureda koji obrađuje zahtjeve i vodi potrebne postupke (*back office*), decentralizaciju odlučivanja kako bi se o zahtjevima moglo odlučiti u što većoj mjeri u samom uredu za komunikaciju ili što brže u uredu za vođenje postupaka, orijentaciju na rezultat, sigurnost, kvalitetu i povjerenje u elektroničke komunikacije i informacijsko-komunikacijsku tehnologiju, sređene i interoperabilne baze podataka (registre), ljubaznost upravnog osoblja, kao i obrasce i formalizam koji slijedi logiku pružanja usluga, a ne tijek papira.

One-stop-shop načelo vodi stvaranju korisnički odnosno na građane orijentirane (*citizen-oriented; user-friendly*) javne uprave, čime se tradicionalna organizacijska zatvorenost i »silozicija« zamjenjuju usklađenim zajedničkim djelovanjem javne uprave na kontaktnoj razini s građanima i poduzetnicima (Tönnilsson i Randma-Liiv, 2008). Drugim riječima, za

integrirano pružanje javnih usluga traži se oblikovanje integrirane uprave koju obilježava čvrsta koordinacija na razini implementacije propisa. Pristupiti izgradnji takvog upravnog modela nije jednostavno ako ne postoji svijest o potrebi preoblikovanja javnog upravljanja u cjelini prema modelu integriranog (*joined-up*) upravljanja.

U kontekstu aktualnih hrvatskih rasprava o organizacijskim promjenama vrijedilo bi se orijentirati na više glavnih smjerova promjena ako se veći broj javnih usluga želi pružati po načelu jedinstvenog upravnog mjesta:

- Za fizičko jedinstveno upravno mjesto mogle bi se iskoristiti ispostave ureda državne uprave, kao u mađarskom modelu, ili, ako se oblikuju veće lokalne jedinice, takve osnažene lokalne jedinice odnosno njihova uprava.¹¹
- Za digitalno jedinstveno upravno mjesto trebalo bi nastaviti dosadašnjim smjerom, naročito u pogledu razvoja e-Poslovanja te u smjeru kontinuiranog omogućavanja sve većeg broja javnih usluga putem sustava e-Građani.
- Vrijedilo bi analizirati je li potrebno donošenje zakona o elektroničkoj upravi (npr. po uzoru na austrijski iz 2004.) te pripremiti potrebne izmjene Zakona o općem upravnom postupku iz 2009. (naročito odredbe o elektroničkoj komunikaciji, elektroničkom rješenju, elektroničkoj dostavi i obavještanju te o jedinstvenom upravnom mjestu).
- Jasno locirati odgovornost za politiku i provedbu projekta integriranog pružanja javnih usluga na mjestu koje omogućuje izravnu komunikaciju s centrom vlade i efektivnu koordinaciju svih drugih tijela koja su na ovaj ili onaj način zahvaćena provedbom toga projekta.

Promjenom upravnog modela po načelu *one-stop-shop* ne samo da bi se osiguralo kvalitetnije, brže i efikasnije pružanje javnih usluga građanima¹² nego bi se postigli i određeni učinci

¹¹ Sličan prijedlog u Sloveniji iznosi Kovač (2014/2015).

¹² Usp. prednosti i koristi u: Kunstelj i Vintar (2010: 153).

na unutarnju upravnu racionalnost te dalo jasan odgovor na prigovor o pretjeranoj fragmentiranosti hrvatske javne uprave koji iz godine u godinu dolazi u okviru europskog semestra. S obzirom na ambiciozne planove Europske unije o razvoju elektroničke uprave i digitalnog pružanja javnih usluga, i Hrvatska će trebati uložiti dodatni napor kako bi mogla pridonijeti njihovu ostvarenju.

Literatura

- Askim, J., Fimreite, A. L., Moseley, A., Pedersen, L. H. (2011) One Stop Shops for Social Welfare: The Adaptation of an Organisational Form in Three Countries. *Public Administration* 89(4): 1451–1468.
- Austria (2014) *Administration on the Net: The ABC guide of eGovernment in Austria*. Vienna: Austrian Federal Chancellery, Federal Platform Digital Austria
- Csáki-Hatalovics, G. B., Lapsánszky, A. (2014) E-government, information communication. U: Patyi, A., Rixer, Á. (ur.) *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau: Schenk Verlag
- Fenner, D. H., Kese, V. (2013) The PSC Chain: Connecting Points of Single Contact to Tackle Communication Problems. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 6(1): 117–130.
- Koprić, I. (2015) Teritorijalna organizacija Hrvatske: prema novom uređenju. U: Barbić, J. (ur.) *Nova upravno-teritorijalna organizacija Hrvatske*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti
- Koprić, I. (2011) Zakon o općem upravnom postupku i tehnološko unaprjeđenje uprave. *Zbornik Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu*, tematski broj posvećen Slavoljubu Popoviću, 57: 43–75.
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2014) *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet
- Kovač, P. (2014/2015) Better Local Governance by Integrative Reorganization of State Administration and Self-Government (in Slovenia). *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 7(2): 117–134.

- Kunstelj, M., Vintar, M. (2010) One-Stop Government: Critical Analysis of the Concept and Its Implementation in the Selected Countries. U: Nemeč, J., Peters, B. G. (ur.) *State and Administration in a Changing World*. Bratislava: NISPAcee
- Medvedović, D. (2006) Glavni smjerovi modernizacije općeg upravnog postupka. U: Barbić, J. (ur.) *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti
- Pollitt, C. (2010/2011) Technological Change: A Central yet Neglected Feature of Public Administration. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 3(2): 31–53.
- Skrobotz, J. (2007) E-Government: Chances, Checks and Concepts. *Hrvatska javna uprava* 7(1): 21–36.
- Temesi, I. (2014) Territorial public administration. U: Patyi, A., Rixer, Á. (ur.) *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau: Schenk Verlag
- Tönnisson, K., Randma-Liiv, T. (2008) Public Management Reforms: Estonia. U: Bouckaert, G., Nemeč, J., Nakrošis, V., Hajnal, G., Tönnisson, K. (ur.) *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee

Propisi

- Direktiva 2006/123/EC o uslugama na unutarnjem tržištu, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32006L0123>
- Direktiva 1999/93/EC o okviru Zajednice za elektroničke potpise, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:31999L0093>
- Uredba EU 910/2014 o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjere za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AAOJ.L_.2014.257.01.0073.01.ENG
- Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09

Lektura:
Branka Römer

Oblikovanje naslovnice:
Matija Gorjanec

Računalni slog:
Stjepan Ocvirk

Tisak:
TOP DAN

© Copyright

Institut za javnu upravu

Sva su prava pridržana. Nije dopušteno umnožavanje u bilo kojem obliku te stavljanje u promet bez posebnog dopuštenja.

