

# Hrvatska i komparativna javna uprava

Croatian and Comparative Public Administration

Poseban prilog uz br. 2/2018.

## Sadržaj

### AKTUALNE TEME

---

Prema participativnom modelu upravljanja i modernoj, otvorenoj zemlji ( <i>Ivan Koprčić</i> )	3
A Critical Review of the First <i>Strategy for the Development of Social Entrepreneurship in the Republic of Croatia 2015–2020</i> and Potential for the Development of the Sector ( <i>Daniel Baturina</i> )	11
Odgovor Instituta za javnu upravu Uredu pučke pravobraniteljice	39

### UPRAVNA I SUDSKA PRAKSA

---

Ustavni sud Republike Hrvatske ( <i>Damir Juras</i> )	47
Vrhovni sud Republike Hrvatske ( <i>Damir Juras</i> )	53
Visoki upravni sud Republike Hrvatske ( <i>Damir Juras</i> )	59
Upravni sud u Zagrebu ( <i>Gordana Karapandža Prica</i> )	63
Upravni sud u Splitu ( <i>Damir Juras</i> )	69

### VIJESTI

---

Znanstveno-stručni skup Instituta za javnu upravu <i>Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: standardi Europske povelje o lokalnoj samoupravi i hrvatska lokalna i regionalna samouprava</i> ( <i>Karlo Novosel</i> )	73
Skupština Instituta za javnu upravu ( <i>Iva Lopižić</i> )	79

Konferencija Hrvatskog politološkog društva i Instituta za javnu upravu <i>Trump, Populism, and Democracy: The Role of Electoral Campaigns and Presidential Administrations in Mainstreaming Extremism</i> (Dario Čepo)	81
Međunarodna konferencija <i>Petnaest godina prava na pristup informacijama u Hrvatskoj</i> (Lucija Jadrijević)	84
Petnaesti Forum za javnu upravu: <i>Lokalna demokracija u Hrvatskoj: trebamo li promjenu?</i> (Teo Giljević)	88
Šesnaesti Forum za javnu upravu <i>Upravljanje učinkovitošću u javnoj upravi</i> (Teo Giljević)	90
Predavanje prof. em. dr. sc. Freda Lazina ( <i>Mihovil Škarica</i> )	92

# *Prema participativnom modelu upravljanja i modernoj, otvorenoj zemlji*

*Ivan Koprić\**

UDK 35.07:342.5(497.5)  
35.072.7(497.5)

## 1. Uvod

Ustavne promjene 2010. godine (NN 76/10) bile su motivirane ulaskom Republike Hrvatske u članstvo Europske unije, ali su sadržavale i niz drugih promjena. Nakon toga Ustav je promijenjen temeljem rezultata referenduma održanog 1. prosinca 2013. (NN 5/14). Premda je bilo još nekih manje ili više ozbiljnih najava promjena pojedinih dijelova Ustava, one nisu uspješno dovršene.

Među njima na prvom mjestu treba spomenuti promjene pripremljene također potkraj 2013. i sadržane u Odluci o utvrđivanju nacrta promjene Ustava Republike Hrvatske (NN 150/13). Osim toga, tadašnji je predsjednik Republike dr. sc. Ivo Josipović sa svojom stručnom radnom skupinom pripremio određene ustavne inovacije te je o svojoj inicijativi govorio u javnosti i o njoj obavijestio predsjednika Hrvatskog sabora u listopadu 2014.

U stručnoj i znanstvenoj literaturi bilo je zanimljivih rasprava o razvoju političkog sustava, sustava javnog upravljanja, teritorijalne samouprave i drugim pitanjima o kojima bi se zacijelo mogle pripremiti i promjene Ustava. Neki od prijedloga su takvi da promjenu Ustava traže jer bez nje ne mogu biti ostvareni. Desetak skupina prijedloga s kraćim obrazloženjima

---

\* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor u trajnom zvanju i predstojnik Katedre za pravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, predsjednik Instituta za javnu upravu iz Zagreba, predsjednik Znanstvenog vijeća Akademije pravnih znanosti Hrvatske, e-mail: ivan.kopric@pravo.hr

pripremio sam i javno obrazložio 9. prosinca 2017. na Liberalnom forumu koji je organizirao zastupnik Europskog parlamenta Jozo Radoš.

Ovdje se prvi put objavljuju u svojoj integralnoj verziji, bez dodatnih obrazloženja i pozivanja na znanstvene i stručne radove u kojima sam većinu njih već prije razvio. Moglo bi ih se iskoristiti u pripremi promjene Ustava kao temelje određenih javnih politika odnosno kao ideje za oblikovanje drugih zakonskih i političko-upravljačkih inovacija.

## 2. Prijedlozi za razvoj političkog sustava i sustava javnog upravljanja

### 2.1. Participativna vladavina

Dosadašnji model vladavine nužno je demokratizirati sustavno gradeći institucije građanske participacije na svim razinama vlasti, od lokalne do državne. Građani trebaju imati riječ ne samo u izborima nego i prilikom određivanja važnosti javnih problema (*agenda setting*) i prioriteta njihova rješavanja. Sadašnje mogućnosti i institucije sudjelovanja, kao što su savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, građanske inicijative i zborovi građana, treba unaprijediti i dograditi novima, kao što su građanski forumi, *on-line* konzultacije, fokus grupe, Facebook grupe, i slične. Na svim razinama uz predstavnička tijela treba uvesti građanske forume, sastavljene od članova tih tijela i predstavnika civilnog društva i građanskih skupina. Također, valja obvezati lokalne vlasti da u odbore vijeća i skupština jedinica lokalne i regionalne samouprave biraju predstavnike civilnog društva i akademske zajednice. Savjete mladih i druge slične oblike participacije valja ojačati kako bi od podređenih savjetodavnih tijela postali partneri lokalnih vlasti u za njih važnim pitanjima. Nove oblike sudjelovanja građana potrebno je regulirati da ne ostanu rijetke pojedinačne i privremene inicijative. Nužna je kvalitetnija regulacija referendumata.

### 2.2. Izborni sustav ovisan o volji birača

Kvalitetu predstavničke demokracija valja značajno unaprijediti, a položaj predstavničkih tijela ojačati. Nužni su novi izborni model, elektroničko glasanje i preferencijalni glasovi na izborima. Izborni sustav na nacionalnoj razini valja dograditi vezanjem izbornih jedinica uz novu regionalnu

organizaciju zemlje, sukladno broju birača, uz smanjenje broja članova Hrvatskog sabora. Zastupnike nacionalnih manjina i Hrvata koji žive izvan Hrvatske treba rasteretiti odgovornosti za formiranje vlade, uz punu garanciju njihove mogućnosti utjecanja na položaj nacionalnih manjina i zastupanja interesa Hrvata koji žive izvan domovine. Lokalna predstavnička tijela (vijeća i skupštine) trebaju biti pod znatno većim utjecajem građana kroz preferencijalno glasanje. Preferencijalno glasanje treba uvesti i na nacionalnoj razini te zadržati u izborima za hrvatske članove Europskog parlamenta. Potrebno je evaluirati dosadašnje učinke uvođenja neposrednog izbora načelnika, gradonačelnika i župana. Slično, valja sustavno analizirati mogućnosti unaprjeđenja položaja Hrvatskog sabora u zakonskoj inicijativi te političkom nadzoru vlade, pogotovo jačanjem stručne podrške zastupnicima, promjenom određenih poslovnih odredbi te unaprjeđenjem koordinacije i vođenja Hrvatskog sabora.

### 2.3. Mehanizmi odgovornosti, polaganja računa i javnog integriteta

Potrebno je osigurati snaženje nezavisnih tijela za održavanje i unaprjeđenje javnog integriteta, političke etike i poštene političke i izborne utakmice. Nova regulacija političkih stranka i drugih političkih aktera treba osigurati njihovu unutarnju demokratizaciju, odgovornost, nadzor zakonitosti i punu transparentnost financiranja. Važno je zadržati polaganje računa putem institucije opoziva lokalnih čelnika, ako se zadrži njihov neposredni izbor, ali i kroz obvezu polaganja računa predstavničkim tijelima i građanima neposredno izvještavanjem o učinjenom, o upravljanju lokalnim službama te o svakodnevnom raspolaganju financijama lokalnih jedinica. Potrebno je ojačati institucije pravobranitelja, nezavisnih regulatora i drugih nezavisnih tijela, uz čvrstu i preciznu regulaciju njihove obveze kontinuiranog detaljnog izvještavanja javnosti i profesionalnu odgovornost.

### 2.4. Ravnoteže i kočnice u sustavu radi kontrole vlasti

Važno je pažljivo urediti mehanizme ravnoteže i kočnica na svim razinama vlasti. Izbor predsjednika Republike valja premjestiti u Hrvatski sabor, a njegove ovlasti učiniti sukladnim onima u drugim parlamentarnim demokracijama, uz osiguranje da jednom izabrani predsjednik djeluje nezavisno, kao korektiv koji može efikasno reagirati na zloupotrebe vlasti,

grube pojave u političkom sustavu kojima se narušavaju temeljni postulati javne etike te temeljne probleme u društvu. U lokalnim jedinicama treba razmisliti o mjerama jačanja položaja lokalnih predstavničkih tijela, uz uvođenje tijela koja bi u slučaju njihova institucionalnog sukoba rješavala sporna pitanja bez upletanja središnje državne vlasti putem raspuštanja, razrješenja i postavljanja povjerenika. Kao kontrapost snažnoj decentralizaciji, valja propisati inkompatibilnost pozicija izvršnih čelnika jedinica lokalne i regionalne samouprave i pozicije zastupnika u Hrvatskom saboru.

## 2.5. Decentralizacija i teritorijalno preoblikovanje

Polazište decentralizacije je načelo supsidijarnosti, definirano u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi kao temeljnom međunarodnom ugovoru za lokalnu samoupravu koji je Republika Hrvatska ratificirala u cijelosti. Politika treba dati podršku stručno utemeljenim rješenjima u decentralizaciji, teritorijalnom preoblikovanju i poticaju razvoja na lokalnoj razini. Ključna pretpostavka je decentralizacija ovlasti odlučivanja, financiranja i upravljanja značajnim dijelom javnih poslova koji su dosad bili neopravdano centralizirani, s državne razine na razinu regija i novih lokalnih jedinica. U formiranju nove lokalne samouprave urbana mreža sastavljena od oko 120 gradova treba poslužiti kao oslonac ne samo ekonomskog nego još više društvenog i kulturnog razvoja. Potreban je model policentrične, razvojno potentne lokalne samouprave. Ključni koncept je koncept integriranog lokalnog upravljanja, koji uključuje i ovlasti lokalnih vlasti dobiti pravodobne i pouzdane informacije te partnerski utjecati i na poslove koji se na njihovu području obavljaju putem dekoncentrirane javne uprave. Mjesnu samoupravu treba iskoristiti za sudjelovanje građana u odlučivanju naročito u ruralnim područjima, ali i u većim urbanim cjelinama, u smislu susjedske solidarnosti i participacije. Sve centre života ljudi, pa i najmanje, treba ojačati, ali i rasteretiti nepotrebnih birokratskih zadataka.

## 2.6. Regionalni razvoj i regionalizacija

Potrebna je uspostava istinske regionalne samouprave po uzoru na uspješne regionalizirane i decentralizirane zemlje. Uz regionalnu autonomiju valja uspostaviti efektivne mehanizme solidarnosti koja je uz načelo supsidijarnosti dio skupa najvažnijih načela Europske unije. Najveće gradove treba institucionalno povezati s novim regijama prema modelu suradnje

regija-grad, po uzoru na uspješne modele u drugim zemljama Europske unije, i koristiti kao motore razvoja širih cjelina u zemlji. Regionalnu dimenziju treba osigurati i tako da upravo regije služe kao izborne jedinice za izbor polovice zastupnika Hrvatskog sabora, dok se druga polovica bira po razmjernom načelu na području čitave zemlje. Na regije treba decentralizirati važne funkcije koje su sada centralizirane i obavljaju se u ministarstvima, javnim agencijama, javnim ustanovama i drugim pravnim osobama koje osniva Republika Hrvatska i javnim trgovačkim društvima u vlasništvu Republike Hrvatske, od prostornog i regionalnog planiranja, određenih javnih službi kao što su zdravstvo, socijalna skrb i obrazovanje, preko upravljanja kriznim situacijama, do upravljanja javnim dobrima na svojem području. Uravnoteženi regionalni razvoj, uz urbani i ruralni razvoj na lokalnoj razini, ključni su alati efikasne, dugoročne i održive demografske politika jer se njima stvaraju pretpostavke normalnog rada, profesionalnog napretka i života svih ljudi. Regionalne vlasti trebaju osigurati efikasno funkcioniranje višerazinskog javnog upravljanja iniciranjem, koordinacijom te stvaranjem partnerskih mreža.

## 2.7. Efikasno pružanje javnih usluga

Vladu treba propisima institucionalno usmjeriti na vođenje nacionalnih politika i brigu za što intenzivnije sudjelovanje u funkcioniranju Europske unije. Vlada se mora fokusirati na oblikovanje, praćenje provedbe i evaluaciju javnih politika, nadzor zakonitosti i pripremu zakona i drugih propisa, dok se provedba propisa mora što više dekoncentrirati odnosno decentralizirati i tako približiti građanima, poduzetnicima, civilnom društvu i zajednici. Broj, nazivi i strateški ciljevi pojedinih ministarstava još su uvijek određeni formalno, pa i zastarjelo, kao u doba procvata države socijalnog blagostanja i petoljetki industrijskog razvoja. Potrebno je osuvremeniti listu ministarstava radi modernizacije državne organizacije, uvažavajući činjenicu decentralizacije i regionalizacije, sa stalnim pogledom prema Europskoj uniji. Javne se usluge moraju osigurati po načelu jedinstvenog lokalnog pružanja, stvaranjem digitalnog i fizičkog jedinstvenog upravnog mjesta koje je građanima dostupno, s razdvajanjem dijela za komunikaciju s građanima (*front office*) od efikasno organiziranog dijela za rješavanje, vođenje postupaka i pružanje javnih usluga građanima (*back office*). Digitalizacija uz načelo interoperabilnosti pretpostavka je efikasnog funkcioniranja javne uprave.



## 2.8. Odgovorno i aktivno sudjelovanje u funkcioniranju Europske unije

Umjesto pasivnog i reaktivnog, pa i podaničkog mentaliteta u odnosu prema ostatku Europske unije, valja napokon prihvatiti da je Unija prostor utjecaja, mogućnosti, sredstava, pomoći, solidarnosti i zajedništva u kojem treba igrati aktivnu ulogu. Koketiranje sa snagama koje razbijaju Uniju nije produktivno. Hrvatska će i formalno vrlo brzo sudjelovati u privremenom upravljanju Unijom (Hrvatska predsjedava Unijom prvih šest mjeseci 2020.). Koristi koje će od toga ostvariti, ili štete koje će zbog toga imati, određuje sama svojim odnosom prema članstvu, pripremom za taj i druge oblike sudjelovanja, a posebno od svih oblika uključivanja u europsku integriranu upravu. Potrebno je odmah započeti sa stvaranjem institucionalnog mehanizma koji će pripremiti i iznijeti organizacijski teret te izvršiti sve potrebne sadržajne i ostale pripreme za predsjedanje Unijom, koji će uključiti i interese i aktere iz hrvatskih regija, a ne samo iz središnjih državnih upravnih tijela.

## 2.9. Jačanje kapaciteta autonomnih institucija zajednice

Lokalno civilno društvo preslabo je razvijeno, pogotovo u malim lokalnim jedinicama, a u mnogima od njih praktično ga i nema. Država bi trebala poticati jačanje autonomnog društvenog kapaciteta rješavanja problema, utjecaja, promocije interesa građana, samopomoći u hitnim situacijama te solidarnosti. U tom poslu važno je osnaživati i podupirati civilno društvo i medije, napose baviti se uspostavom autonomije malih, lokalnih medija te civilnog društva na lokalnoj razini. Postojeći načini njihova financiranja više vode u zarobljavanje tih autonomnih institucija zajednice nego prema autonomnom djelovanju u korist javnog interesa te ih je potrebno promijeniti stvaranjem fondova na širim razinama, o čijem korištenju odlučuju nezavisna tijela umjesto političkih čelnika.

## 2.10. Otvorenost i modernizacija društva temeljem načela supsidijarnosti

Razvoj zemlje ovisi o stupnju njezine otvorenosti. Riječ je o otvorenosti čitavog društva, regionalnih i lokalnih zajednica, otvorenosti za ekonomske procese, kulturalno učenje, migracije i migrante. Hrvatska bi umjesto

zemlje iz koje stanovništvo odlazi morala osmisliti sustav mjera privlačenja ljudi, studenata, radnika, đaka, čitavih obitelji, iz svih dijelova Europe i svijeta, kao i mjere za integraciju i međusobno povezivanje stanovništva bez obzira na mjesto rođenja. Uz Bogom dane prirodne uvjete to ne bi trebalo biti teško, ali valja premjestiti težište političke pažnje na dugoročne projekte stvaranja moderne, otvorene zemlje, s ublažavanjem mentalitetskih zapreka informiranjem, edukacijom, pokazivanjem bezbrojnih prednosti multikulturalnog društva i poticanjem projekata zajedništva svih, bez obzira na porijeklo, u gospodarskom, socijalnom i kulturnom razvoju. Time će se ljudski potencijal zemlje ne samo nadomjestiti nego i povećati.



# A Critical Review of the First *Strategy for the Development of Social Entrepreneurship in the Republic of Croatia 2015–2020* and Potential for the Development of the Sector

Daniel Baturina\*

UDK 334.7:364.2(497.5)  
35.073.1:334.7(497.5)

Social entrepreneurship is a relatively new concept in the Croatian context, so it is faced with numerous challenges regarding financing, the legal and the institutional framework, and the way the concept is understood in policy-making and the public context. In 2015, the first *Strategy for the Development of Social Entrepreneurship in the Republic of Croatia for the Period 2015–2020* was adopted. The four main dimensions of the strategy will be addressed in detail: 1. the legal and the institutional framework, 2. the financial framework, 3. education, and 4. visibility and recognition. The paper analyses the main challenges in the implementation of the strategy, considering developments in the sector but also recent developments in the broader third

---

\* Daniel Baturina, PhD, Postdoctoral researcher at the Chair of Social Policy, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia (poslijedoktorand na Katedri za socijalnu politiku Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Hrvatska, e-mail: daniel.baturina@pravo.hr)

sector and the socio-economic context in Croatia. This may offer valuable insight into the current state of social entrepreneurship in Croatia, as well as the overall potential of the strategy to be a carrier of its development.

*Keywords:* strategy for the development of social entrepreneurship, third sector, qualitative review, strengths and gaps, recommendations

## 1. Introduction: Framework for the Position of Social Entrepreneurship in Croatia

Social entrepreneurship and social enterprises represent umbrella terms for a wide range of innovative and dynamic international practices and discourses in the social, economic, and environmental fields. They are developing their social impact and are rapidly growing into an autonomous area of practice and research (ICF, 2014). There are no universally accepted definitions of social entrepreneurship. In addition, it is difficult to reach such consensus over social enterprises and social entrepreneurship because their structure and modalities of action are mostly contextual.

However, in the *Strategy for the Development of Social Entrepreneurship in the Republic of Croatia* a formal definition has been adopted: "A social enterprise is a business based on the principles of social, environmental and economic sustainability, in which generated profit is entirely or largely re-invested for the benefit of the community" (Government of the Republic of Croatia, 2015a). It is good starting definition, the result of a compromise between various social enterprise approaches (Šimleša et al., 2015), and it captures some of the EU perspectives that are present in Croatia.

The specific Croatian institutional and policy environment<sup>1</sup> has shaped the trajectories of development of social entrepreneurship in Croatia. This

<sup>1</sup> According to the Statistical Yearbook of the Republic of Croatia (2015), in 2014 the country had around 4.28 million inhabitants. Gross domestic product per capita was 10,162 EUR. The average net salary was 5,507 HRK (around 720 EUR). In the middle of 2015 the number of active trade companies stood at 142,121, while there were 2,128 cooperatives and 26,683 various institutions, bodies, associations, funds, and organisations grouped under the umbrella of non-profit organisations. There are some discrepancies in tracking the data for the third sector in official statistics (Bežovan, Matančević & Baturina, 2016b), but these data are indicative. The total number of employed persons stood at 1,342 as opposed to 327 unemployed (both figures in thousands). Total activity rates were 52.4%.

is a relatively new concept in the Croatian context, so it is faced with numerous challenges related to the political and legal framework, value system, visibility, promotion of social entrepreneurial initiatives, and systems of financial support (Vidović, 2012; Vincetić, Babić & Baturina, 2013). These will be analysed in detail.

First, the issues of terminology<sup>2</sup> and their usage in different policy fields need to be addressed. The development of social enterprises in Croatia rests on different traditions and practices from the past, as well as on influences and conceptual approaches that have emerged recently (Vidović, 2012; Vidović & Baturina, 2016). Similar to other transition countries, civil society in Croatia during the socialist period was characterised by a marginalisation of the sector and the paternalistic role of the state. The “re-discovered” world of civil society and the third sector in Croatia coincided with the broader political and economic transformation of society in the early 1990s (Bežovan & Zrinščak, 2007; Bežovan, 2008). In the first half of the 1990s, the political and socio-cultural environment was quite unfavourable for third sector development, whilst the beginning of the new millennium brought about a more favourable environment (Bežovan, 2008).

In Croatia, there has been significant overlap between the different terms present in the third sector and their distinction is not always clear. Although the concepts of social economy and social entrepreneurship were mentioned in some earlier academic writings (s. Bežovan, 2008), general discourse and policy framework have only recently seen the introduction of these concepts in the Croatian context. The concept of social economy, as part of the continental European tradition, is not embedded in Croatia (Baturina, 2016; Bežovan, Matančević & Baturina, 2016b; Vidović 2012). The Anglo-Saxon school of social entrepreneurship was promoted, which can be explained by the donor-driven practice of foreign organisations (Vidović, 2012; Vidović & Baturina, 2016). The unfavourable environment

---

At the same time, the at-risk-of-poverty rate was 19.4%. (Croatian Bureau of Statistics, 2015.) These kinds of indicators place Croatia substantially below EU averages.

<sup>2</sup> The understanding of social entrepreneurship has varied among the stakeholders involved in the sector. It has been much debated whether the sector should be named *socijalno* or *društveno*. Although early documents, strategies, and research studies used the term *socijalno*, some of the stakeholders in the sector lobbied for the term *društveno*, arguing that it may be applied to a broader spectrum of activities. However, the term *socijalno* corresponds better to the terminology of other related areas, like social policy, as well as to the practice of other countries of similar linguistic traditions. Both terms have been used as *equivalents*. The *Strategy for Social Entrepreneurship Development* decided to use *društveno* as the primary term, with which this author does not agree.

for third sector initiatives has been characterised by the patronal attitude of the state and a lack of modernisation capacities in social policy (Bežovan, Matančević & Baturina, 2016b), which resulted in social entrepreneurship entering the policy and practical agenda rather late. The discourse on social entrepreneurship and social enterprises emerged around 2005, when the concept was “imported” from abroad; i.e., introduced by international organisations and donors (Vidović, 2012). With the subsequent development of the sector and particularly with the intensification of the EU accession process, the understanding of social entrepreneurship in Croatia drew closer to the EU approach.

This paper will focus on the *Strategy for the Development of Social Entrepreneurship in the Republic of Croatia for the Period 2015–2020*. Its main goal is to assess the potential of the strategy to be a carrier of the development of social entrepreneurship in four relevant dimensions, following the four main measures of the strategy which are also listed as strategy goals (Government of the Republic of Croatia, 2015a) and relate to the: 1. legal and institutional framework, 2. financial framework, 3. education, and 4. visibility. In doing so, two main research questions will guide the analysis in all four dimensions: a) what are the strengths and weaknesses of the current stage of social entrepreneurship development and b) what course of action could be implemented to support the further development of social entrepreneurship?

Within a broader methodological framework, the paper is primarily considered policy analysis within which the relevance of the strategy is evaluated. It is based on desk research, which includes secondary data from various sources. The first level of obtaining data has included prior studies, research, and official statistics. Hrčak – Portal of Scientific Journals of Croatia and Google Scholar were used to search for all available units related to Croatia. The second level included official documents, laws, and other relevant (strategic) documentation. The relevance of the sources and possible missing cases were checked by two experienced researchers who deal with this particular research topic. The third, more analytical level included research observations made based on researcher’s long-term practical and research experience in the field.

The initiative for creating a more enabling institutional environment for social entrepreneurship came from the bottom up. It started in 2011 with the lobbying of CEDRA, an intermediary organisation aimed at promoting social entrepreneurship. In 2013, the Croatian government founded a working group to create the *Strategy for the Development of Social Entre-*

*preneurship in the Republic of Croatia for the Period 2014<sup>3</sup>–2020*, which consisted of 44 members from various ministries, agencies, stakeholders from civil society organisations (CSOs), and the scientific community (Šimleša et al., 2015). In April of 2015 the proposed strategy was adopted by the Croatian Parliament. The strategy is viewed as a key (focal) point for the development of social entrepreneurship.

One of the first goals of the strategy is to build a record (or registry) of social enterprises, because there is no exact number yet. The iPRES-ENT project (Šimleša et al., 2015) had the most reliable estimate of the number of social enterprises in Croatia, arrived at by combining several databases, estimates, and lists of approved projects. At the end of 2014 they recorded 90 social enterprises. The plan is to carry out the registration of social enterprises or social entrepreneurs<sup>4</sup> based on nine criteria. By fulfilling the required criteria, a social enterprise would be eligible for financial support and grants. In a way, the criteria follow the EMES approach (Defourny, 2001, pp. 6–8) and consider three dimensions usually ascribed to social enterprises (the entrepreneurial dimension, the social dimension, and the governance dimension).<sup>5</sup>

These criteria are the result of a relative compromise of the stakeholders included in drafting the strategy, in which they tried to include the different ways the sector was understood and related concepts (Šimleša et al., 2015). Also, although a relatively large number of people participated in the process of devising the strategy, in Croatia there are few experts on social entrepreneurship and that may also be an obstacle to the development of a coherent conceptualisation of the sector. Hence the criteria and the definition can be seen as a working solution that will be shaped by practice.

Organisations will prove their compliance with these criteria by their founding acts and business activities, annual work programmes and triennial strategic/business plans, annual reports on the realisation of the annual work programmes, and reports on social impact (Government of the Republic of Croatia, 2015a). There are some difficulties regarding the registry and criteria for social entrepreneurs. As the Šimleša et al. (2015) analysis showed, most of the civil society organisations in Croatia that are

---

<sup>3</sup> It started out as *Strategy 2014–2020*, but due to the time required for its completion it ended up as *Strategy 2015–2020*.

<sup>4</sup> They can also be physical persons.

<sup>5</sup> The EMES ideal type approach was operationalised so as to be practically applicable in the Croatian context.



considered social entrepreneurs do not generate enough business-related income, which means this part of the sector will not be eligible for inclusion in the registry. A specific problem could be the criteria to measure impact, because measuring the impact of third sector organisations in Croatia has not been developed (Baturina, 2016).<sup>6</sup> Also, there is no evidence that more than a few organisations have been more or less successful at applying methods to measure impact, nor has consensus been reached on the appropriate tools for impact measurement (Baturina, 2016). Hence it is unclear how social enterprises, at least in the early stages of the application of the strategy, will measure their (social) impact<sup>7</sup> and it may be expected that these criteria will be applied very loosely.

In assessing the organisations' compliance with the criteria, the Ministry of Labour and Pension System will establish an official register of organisations<sup>8</sup>, which guarantees them opportunities to apply for grants designed for social entrepreneurs. The criteria will be used to start and register enterprises in order to be eligible for benefits. It is therefore to be expected that the number of social enterprises will initially increase by the influx of new initiatives. Thus maybe the phenomenon of "temporary" or "opportune" social enterprises will emerge and a profiling of the number of social enterprises in Croatia will only happen in few years. It is only afterwards that it will be possible to obtain a more stable picture of sustainable social enterprises in Croatia.

## 2. Analysis of the Main Goals and Activities of the Strategy in Relation to the Current State of Social Entrepreneurship in Croatia

The European Commission (2011) presented the Initiative for Social Entrepreneurship, whereby it has shown support for its development. The Commission proposed an action plan which includes the following measures: easier access to funding, greater visibility of social entrepreneurship, and an enabling legal environment. A *Map of Social Enterprises and Their Eco-Systems in Europe* (ICF, 2014) further elaborates on similar obstacles

<sup>6</sup> However, as this is a highly complex issue with significant methodological dilemmas, it could be argued that this field has not been well developed in other European countries either (s. more in Simsa et al., 2014).

<sup>7</sup> Also, this criteria cannot be applied to social enterprises that are just emerging.

<sup>8</sup> In the meantime, this has taken a turn towards more of a record of social enterprises without any formal meaning, rather than an official register.

to the development of social entrepreneurship. The strategy is largely based on these measures, recognised in many countries as the main possible obstacles to the development of social entrepreneurship. Of course, activities are formulated with regard to the specifics of the Croatian context.

The specific measures/goals of the strategy that will be analysed in detail are: 1. to establish and improve the legislative and institutional framework for the development of social entrepreneurship (a measure with 9 activities); 2. to establish a financial framework for the efficient work of social entrepreneurs (a measure with 5 activities); 3. to promote the importance and role of social entrepreneurship through all forms of education (a measure with 9 activities); and 4. to ensure the visibility of the role and opportunities for social entrepreneurship in Croatia and provide information to the general public regarding social entrepreneurship topics (a measure with 5 activities).<sup>9</sup> The full amount of money planned for the realisation of these four measures is 270,650,000 HRK (around 36.23 million EUR). The amount planned for the first measure is 17,900,000 HRK (around 7% of the total amount), the amount planned for the second (and biggest) measure is 160,850,000 HRK (around 59%), the amount for the third one is 75,000,000 HRK (around 28%), and for the fourth one 16,500,000 HRK (around 6%).

The limitations of using these measures as components of analyses may be that they will lead to the possibility of overlooking other important factors and stakeholders of social entrepreneurship in Croatia. To overcome this limitation, a comprehensive overview of literature regarding this topic in the Croatian context will be provided.

## 2.1. Legal and Institutional Framework

Croatian legislation does not recognise social entrepreneurship as a specific legal term, but it does not prohibit it either (Spreckley, 2012). Social enterprises may be active within the existing legal framework, which consists of different acts that regulate cooperatives, associations, foundations, professional rehabilitation, and business development.<sup>10</sup> Most general social

<sup>9</sup> Along with a fifth measure: monitoring the implementation of the strategy.

<sup>10</sup> Cooperatives Act, Law on Associations (OG 74/14), Law on Foundations and Funds (OG 36/95, OG 64/01), Law on Institutions (OG, 76/93, 29/97, 47/99, 35/08), Croatian Companies Act (OG 152/11, OG 111/12), Act on Professional Rehabilitation and Employment of Persons with Disabilities (OG 143/02, OG 33/05, OG 157/13), Public Procurement Act (OG 90/11, OG 83/13, OG 143/13), Law on Small Business Development Encouragement (OG 29/02, OG 63/07, OG 53/12, OG 56/13), Law on the Rights of Croa-

enterprise forms are the following: a) association, b) cooperative, c) limited liability company, and d) partly-private welfare institution. They are not recognised as separate legal entities, but have a status that an organisation has by nature of its operations and missions. However, the presence of legal inconsistencies is confusing and creates problems for the development of social entrepreneurship. Recent research shows that organisations have claimed the legal environment to be one of the biggest barriers to their development (Bežovan, Matančević & Baturina, 2016b).<sup>11</sup>

The problem partly involves a lack of awareness of social entrepreneurship on the part of national authorities, so there is a lack of vertical and horizontal coordination. Also, the laws referred to above do not recognise the specificities of social entrepreneurship. A crucial aspect would be to change the public procurement system<sup>12</sup> so as to start taking into account positive social, environmental, and economic impacts and hence opening it up to social enterprises.

A more problematic issue is the tax framework, which should be improved by the measures of the strategy. Tax framework defines its non-profit status and the privileges that organisations can use to enhance their activities. Throughout the 1990s, the tax framework was a limitation to the development of the sector in general. The change of government in early 2000 also meant a more favourable status for non-profits (Bežovan, 2008). However, for economic activities which form the core of social enterprise activities, the tax framework is certainly still limiting. It is necessary to adjust it taking into account the economic characteristics of social entrepreneurship. One of the barriers is that tax officials have the discretion to make decisions regarding the nature of the economic activities of non-profit organisations, which might be used as a kind of “political” pressure against some prominent, independent organisations. They consider them to be regular companies and see no reasons for any development mechanisms that would provide additional, more favourable, tax treatment.<sup>13</sup>

---

tian Defenders from the Homeland War and the Members of their Families (OG 174/04, 92/05, 2/07, 107/07, 65/09, 137/09, 146/10, 55/11, 140/12, 33/13, 148/13, 92/14).

<sup>11</sup> This is together with the lack of favourable tax treatment and the especially important barrier of increasing bureaucracy.

<sup>12</sup> According to the *Statistical Report on Public Procurement in the Republic of Croatia for 2014*, public procurement stood at 12.82% of GDP or at 42,157,174,728 HRK (Ministry of Economy, 2015)

<sup>13</sup> The Act on Financial and Accounting Operations of Non-Profit Organizations (OG121/14) should also be mentioned. It has introduced more specific regulations with regard to the economic activities of non-profit associations. It also obliges non-profit organisations to

The development of a policy context towards the enactment of the strategy has been slow. Social entrepreneurship was regulated by a few field-related strategies, but without significant support.<sup>14</sup> An in-depth analysis of the needs of existing social entrepreneurs and the legal framework as a measure suggest that the strategy was adopted without any real insight into the situation in the sector. The measures envisaged to support scientific and professional research into social entrepreneurship, especially considering that Croatia has a small scientific community, are therefore much needed. Until recently, different governmental bodies and institutions have been regulating different legal entities connected to social entrepreneurship.<sup>15</sup> No official governmental body was exclusively responsible for the development of social entrepreneurship (SE). After the strategy was adopted, the Office for Social Entrepreneurship was established as the central unit for the SE sector, in charge of registering social enterprises and promoting the sector. The office was founded within the Ministry of Labour and Pension System. Although some studies suggest a lack of infrastructure (Singer, 2011), since then certain infrastructural support has been developed. The Social Entrepreneurship Forum (SEFOR) was active in earlier years,<sup>16</sup> and the cluster for eco-innovation and social development (CEDRA)<sup>17</sup> is more active now as the main intermediary network, which provides workshops, training, and capacity building support for the SE sector. Given the number of social

---

keep double-entry bookkeeping for the first three years upon their establishment, which limits activities, especially of smaller organisations. It is restrictive and will limit the starting operations of grassroots social enterprises.

<sup>14</sup> The concept of social entrepreneurship was first mentioned in the *Strategy for the Creation of an Enabling Environment for Civil Society Development 2006–2011* (Government of the Republic of Croatia, 2006), as non-profit entrepreneurship. In the subsequent strategy (for the period 2011–2016) social entrepreneurship is referred to in a few measures and activities (Government of the Republic of Croatia, 2012). The employment and work integration of particularly vulnerable groups is promoted by the *Strategy for Combating Poverty and Social Exclusion in Croatia 2014–2020* (Government of Republic of Croatia, 2014a); the *Entrepreneurship Development Strategy 2013–2020* (Government of the Republic of Croatia, 2013) and the *Strategy for Women's Entrepreneurship in Croatia 2014–2020* (Government of the Republic of Croatia, 2014b). The Act on Vocational Rehabilitation and Employment of Persons with Disabilities prescribes quotas for employing members of this group.

<sup>15</sup> These were, for instance, the Ministry of Labour and Pension System, Ministry of Entrepreneurship and Crafts, Ministry of Social Policy and Youth (currently Ministry of Demographics, Family, Youth and Social Policy), the Government Office for Cooperation with NGOs, and the National Foundation For Civil Society Development.

<sup>16</sup> This was more the case when the sector had started to develop, but it is no longer active.

<sup>17</sup> CEDRA HR, headquartered in Zagreb, includes five regional support centres.

enterprises, this may be sufficient.<sup>18</sup> Regarding other activities, the establishment of unified records of social entrepreneurs and the development and application of methodologies for evaluating their impact have already been discussed as challenging areas.

## 2.2. Financial Framework

In Croatia the concept of social entrepreneurship appeared about a decade ago and has mainly been oriented towards the initiatives of civil society organisations, which have, due to insufficient funds, increasingly been looking to social entrepreneurship as a means of self-financing.<sup>19</sup> Sustainability was an important incentive for the development of economic activities.<sup>20</sup> Given the current status, the needs of the sector, as well as the activities planned in this area, it is a good decision to allocate most of the funds to this measure/goal.

When the sector was just beginning to develop, the financing of socio-entrepreneurial activities of civil society organisations largely resulted from donor activities (Vidović, 2012). Afterwards, the main sources of financing were EU and state funds. The biggest incentive was the IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance), which Croatia implemented from its inception in 2007. Projects targeting employment and social inclusion were carried out within the IPA IV component – Human Resources. Nine projects implementing some social entrepreneurship activities were co-financed from the IPA Operational Programme “Human Resources Development 2007–2013. The total value of these projects stood at around 900,000 EUR (Ivanković-Knežević et al., 2013). At that time, a local branch of NESsT, an organisation dedicated to developing sustainable social enterprises, also provided start-up support to social entrepreneurs. The current programme in Croatia is run in cooperation with Zagrebačka Bank and the UniCredit Foundation. Around 750,000 EUR was available

---

<sup>18</sup> For example, there are five regional resource and support centres for civil society organisations. They could partly be used to support social enterprises, especially those originating from civil society.

<sup>19</sup> Some criticism has also been levelled at the trend of the “professionalization and “projectization” of organisations” as a process that has had certain negative effects on organisations reaching their social goals (Stubbs, 2009; Bežovan, Matančević & Baturina, 2016b).

<sup>20</sup> Research emphasizes that 41.8% of CSOs’ specific self-financing is an income source (Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, 2012) and as much as 21.9% CSOs claim that self-financing was their main income source.

for the incubation of five projects (Kadunc, Singer & Petričević, 2014). In addition to this, a sum of 350 million EUR is expected to be made available for social enterprises through the European Social Fund Operational Programme (2014–2020), through 20 grant schemes managed by the Ministry of Labour and Pension System as the main intermediary body (Kadunc, Singer & Petričević, 2014). Part of these resources form the backbone of this strategy.<sup>21</sup>

The third sector has always relied significantly on foreign financial sources; therefore, it is not surprising that this strategy focuses on EU funds. So far public financing has been rare and sporadic. EU promotes social entrepreneurship<sup>22</sup> and maybe it does make more sense, given the absence of a wider understanding of the sector in the domestic context, that in the initial phase of its development the sector should rely on available EU funds. However, a significant increase in funds brings into question the capacity of the sector to absorb this money.<sup>23</sup> It is also important to develop other financing mechanisms to avoid the logic of EU funds becoming predominant in shaping the development of the sector.

The existing social enterprises come mainly from the civil sector and are characterised by a lack of business knowledge and skills; hence they often fail to present themselves as attractive candidates for loans. Therefore, social enterprises very often depend on grants from government sources or EU programmes<sup>24</sup> (Ivanković-Knežević et al., 2013). A measure is consequently very much needed that would establish a regulatory mechanism/fund which would reduce the risks to investors and make access to capital markets easier for social entrepreneurs. This is important because, in addition to the lack of skills for obtaining credit, most of the initiatives are small<sup>25</sup> and need relatively easily available money as an impetus for devel-

---

<sup>21</sup> However, by comparing the numbers it may be observed that not all of this money is accounted for in the strategy measures.

<sup>22</sup> The promotion of the social economy as a key driver of economic and social development in Europe (Council of the European Union, 2015).

<sup>23</sup> The first tender from this strategy reduced the strategy's nine criteria for social enterprises to three in order to ensure maximum openness and have a wider range of organisations eligible for tender.

<sup>24</sup> It has been shown that civil society organisations which have received substantial EU projects had problems with sustainability in the period between the start of the project and the payment of the first instalment of contracted financing.

<sup>25</sup> Research by Šimleša et al. (2015) noted that 14.4% of social enterprises had 0 employees, 40% had 1–4 employees, and only 6.66% had more than 20 employees. Most of the organisations (81.1%) had an income below 2 million HRK (around 262,123 EUR),

opment.<sup>26</sup> Also, organisations have so far mostly targeted public financing as a source of income, because a market for their products and services still needs to develop and they have limited self-financing abilities.

Overall, there is a shortage of funds and resources available for social enterprises, especially for start-ups and investment projects. Very little publicly funded support is specially tailored to social enterprises. The social investment market is in its infancy.<sup>27</sup> Financial institutions do not recognise the specificities of social enterprises compared to traditional businesses, so there are still no financial products designed with SEs in mind. New ways of funding like social (impact) bonds, crowdfunding, and the like are not well developed (Kadunc, Singer & Petričević, 2014). The Cooperative for Ethical Financing has launched an initiative to found an ethical bank. Establishment is still underway and it is expected that the bank will be focused on social entrepreneurship and be a milestone in promoting this market. Over the last few years, support (financial and other) has been given through direct competitions for developing new ideas<sup>28</sup> or via social entrepreneurship awards. The measure of innovative financial instruments is general and it has not been revealed which types of instruments are planned to be developed in an environment that has no experience with such instruments.

The last activity is overwhelming in its reach. It includes the employment of people with fewer chances on the labour market, the development and improvement of social services, investments in social innovation, governance of public goods in the local community, and the development of solidarity exchange. None of these areas have yet been targeted by social and other policies in Croatia.

On the topic of the development of social innovation (Bežovan, Matančević & Baturina, 2016a), it may be seen that this is a neglected topic and an unfamiliar concept in the creation and implementation of Croatian public

---

16.66% below 100,000 HRK (about 13,106 EUR), and only 5.55% had over 5 million HRK (around 655,307 EUR).

<sup>26</sup> There were some examples of opportunities for social enterprises. Microloans requiring no guarantee were provided by SLAP in cooperation with the UniCredit Foundation. Up to 10,000 EUR was made available to 25 social enterprises. (Kadunc, Singer & Petričević, 2014).

<sup>27</sup> There is a Croatian network of Business Angels (CRANE), but it is more general in orientation.

<sup>28</sup> For example, at Impact Hub Zagreb or recently ACT through wider conception of accelerator for social entrepreneurs.

policy.<sup>29</sup> The barriers lie in excessive centralisation and bureaucratisation. Additionally, the concept of best practice has not been sufficiently recognised as an instrument of policy. The proactive third sector, more prone to social innovation (Bežovan Matančević & Baturina, 2016a), especially in providing social services and innovations in employment, is crucial for the development of the social entrepreneurship sector.

Social policy is the most prominent area in which to develop social innovations (Baturina, 2016). The advantages of social innovations as seen in research (Jelinčić, Farkaš & Tišma, 2016) indicate that they mostly fill the gap in the market and satisfy social needs. Civil society and the social entrepreneurship sector are recognised as a space for developing new perspectives for addressing social risks in an innovative way (Baturina, 2016). However, without wider systemic support, which requires a certain change of policy culture, very little can be done regarding that issue through this strategy.

Today, third sector organisations still occupy a residual role in the social service system. There is an overall and systemic barrier in terms of a lack of strategic orientation towards the development of the model based on the welfare mix and the pluralism of service providers (Bežovan, 2010).<sup>30</sup> This translates into specific barriers regarding the administrative and financial framework. Third sector and public organisations providing social services do not enjoy equal financial and tax status and treatment, which results in the discrimination of service users (Bežovan, Matančević & Baturina, 2016b). The monopoly of the state in the provision of social, health, educational, and cultural services and a disregard for private initiatives are two of the key obstacles to the development of social entrepreneurship. A greater pluralisation of service providers is much needed and could be achieved by opening up space for private providers and hybrid organisations. Of course, the central intention should be to connect the right users to quality, accessible, and affordable social services (Matančević, 2014). For this, the development of standards for the provision of social services is necessary and this has already started. In addition, in terms of the industrial and service sector, as well as housing and finance, Croatia is lag-

---

<sup>29</sup> An analysis that has looked at the Croatian innovation system suggests that values like statism, paternalism, and traditionalism render the innovation system weak and inefficient (Švarc, 2006; Švarc, Lažnjak & Perković, 2011; Švarc, 2017).

<sup>30</sup> For example, data available for Croatia have shown that social cooperatives, which mainly provide social services, are still a marginal and underdeveloped sector (Vidović & Rakin, 2017).



ging behind European trends considerably in the use of the cooperative model (Regional Cooperation Council 2015). Therefore, any investment in areas of social services of social enterprises is good, but in this area problems are mainly systemic in nature.

A similar thing can be said for the employment of people with fewer chances on the labour market. The tradition of Work Integration Social Enterprises (WISE) is being practised in Croatia in a limited fashion. Marginalised persons are mainly supported by state measures (Marković, Baturina & Babić, 2017), although there have been some positive practices of developed social enterprises. The old perspective of work integration can be divided mostly based on integrative and sheltered workshops (Marković, Baturina & Babić, 2017), with the new perspective of developed social enterprises as good practices.<sup>31</sup> Civil society is developing programmes in the wider conceptualisation of WISE, for example, for acquiring skills or providing educational support for employment and social integration. They would, however, need a stronger policy and financial push towards establishing WISE. Active labour market policies do not yet sufficiently recognise WISE as a form of integration. Rethinking the modalities of active labour market policies and other social policies would also provide space to advance these initiatives further.<sup>32</sup>

Also, co-governance of public goods in the local community may more accurately be described as wishful thinking. Good governance principles are not recognised and fostered (Bežovan, Matančević & Baturina 2016b; Vukojičić Tomić, 2016). This holds true at the national and especially local level (CERANEO, 2015.b), where there are regional disparities in capacities and support for third sector initiatives.

Solidarity exchange is a new phenomenon that is gaining popularity and any financial assistance would be useful in further promotion of the concept. It can be seen as a bottom-up social innovation that is gaining embeddedness in local communities.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> For example, Humana Nova.

<sup>32</sup> For example, the *Strategy for Combating Poverty and Social Exclusion* introduces the principles of innovative approaches to financing social services and the development of social entrepreneurship by including the entrepreneurship of socially vulnerable and disabled people and the development of social cooperatives. Few specific activities have developed from this, however.

<sup>33</sup> The new spaces of the solidarity economy have not been conceptualised yet and the actors are having difficulty identifying with the concept (Pudak, Majetić & Šimleša, 2016).

### 2.3. Education

The growth of the third sector in scope and funding as well as importance has not been followed by the introduction of programmes and topics addressing the third sector in university education (Bežovan, Ledić & Zrinščak, 2011). Thus, education within the formal education system is still seriously limited, because there is no systemic educational programme in Croatia that would provide education on social entrepreneurship or educate social entrepreneurs, either in formal or informal education.<sup>34</sup>

A system of student cooperatives has been organised within schools. In the Croatian context this is an innovative and interesting mode of organisation, but their activities are not visible. Specific work depends more on the enthusiasm of individual teachers rather than any structured activities in this area. Education for entrepreneurship is also generally underdeveloped. The *Strategy for Entrepreneurial Learning 2010–2014* (Government of the Republic of Croatia, 2015b) had the aim of raising public awareness of entrepreneurship, developing a positive attitude towards lifelong learning for entrepreneurship, and acquiring and developing entrepreneurial competence in education. Still, its achievements have not been particularly noticeable.<sup>35</sup>

Within the development of curricular reform, a segment that is often referred to is the strengthening of entrepreneurial education and experiential learning. Within the framework of cross-curricular topics, a segment focuses on entrepreneurship (Ministry of Education, Science and Sport, 2016a), with the aim of encouraging students to think and act entrepreneurially and achieve greater economic and financial literacy.<sup>36</sup> Civic Education,<sup>37</sup> which is also included in cross-curricular topics, within the domain of civil society<sup>38</sup>, should prepare students for participation in civil

---

<sup>34</sup> Besides, the early stages of the privatisation and growth of small and medium-sized enterprises were marked by corruption and clientelism, which gave rise to widespread animosity towards entrepreneurship (Štulhofer 2004; Vidović 2012). This makes this kind of education even more important.

<sup>35</sup> The National Coordination of E4E – Education for Entrepreneurship, as an inter-departmental body of the Croatian Government, was responsible for enforcing the implementation of the strategy, and an action plan was established.

<sup>36</sup> Education has been shown as the key variable that determines the level of financial literacy (Vehovec, Reich & Škreblić Kirbiš, 2015).

<sup>37</sup> S. Ministry of Education, Science and Sport, 2012.

<sup>38</sup> S. Ministry of Education, Science and Sport, 2016b.

society and this is potentially a place for social entrepreneurship topics.<sup>39</sup> These aspects of primary and secondary education are key elements that need to integrate themes of social entrepreneurship. The socialisation of norms and a socio-entrepreneurial way of thinking would disseminate and make social entrepreneurship sustainable in future generations.

Some programmes at higher education institutions do address social entrepreneurship. The Faculty of Economics in Osijek, VERN, the Zagreb School of Economics and Management, and Department of Social Policy of the Faculty of Law at Zagreb University are those rare institutions that do include topics regarding social entrepreneurship in their teaching and research. The lack of formal education is reflected in the lack of human resources in social enterprises. Some organisations in the sector have begun to create educational programmes and workshops based on their own and international experience of social entrepreneurship, such as ACT in Čakovec and Slap in Osijek.

An inadequate level of development of knowledge and skills in the areas of management, finance, and promotion of the socio-entrepreneurial activities of CSOs is evident. Research (Vidović, 2012) has detected an obstacle with regard to the education of members of social enterprises. There is a lack of business skills among existing and potential social enterprises (Kadunc, Singer & Petričević, 2014). In addition, Global Entrepreneurship Monitor (GEM) research ranks Croatia among those EU economies with the lowest perception of entrepreneurial opportunities (Singer et al., 2015).<sup>40</sup>

Civil society organisations, which can partly relate to social enterprises, require additional training, mainly in the areas of EU project management and ways of accessing funds (Juretić & Jakovčić, 2014). This growing sector is demonstrating a need for new and specialised educational programmes.

---

<sup>39</sup> Unfortunately, due to a primarily ideological disagreement over a smaller section of the content, it is currently only at a limited, experimental stage of implementation.

<sup>40</sup> Post-socialist countries such as Croatia have developed a special variety of capitalism – clientelistic or crony capitalism – which has been a unique cause of economic backwardness, defeatism, and weak innovation culture. (Švarc, 2017). Transitional countries possess characteristics in direct opposition to those that foster a favourable business environment (Šimić Banović, 2016), so better integration is needed of the development of social entrepreneurship with other policies oriented towards entrepreneurs. On the other hand, Croatia is a society with low levels of trust (Šalaj, 2011; Nikodem & Črpić, 2014) and rather a passive mentality, which harbours a lack of incentives to civil commitment and the strengthening of personal initiative.

Using the existing network of social entrepreneurs, as well as a system of regional development agencies and business centres, it seems possible to establish consulting and educational programmes aimed at strengthening entrepreneurial competencies (Ivanković- Knežević et al., 2013). This could be challenging, especially for quality and recognisable larger-scale programmes. CEDRA centres play a significant role in providing information and advice to social enterprises (Kadunc, Singer & Petričević, 2014) and could be a significant place for developing knowledge in the sector. Positive synergy between universities, support networks, and other relevant actors is needed to develop a framework for further advancement of education in the sector.

The education of different types of workers in the public sector poses a special challenge. Research on the welfare mix has shown that the public sector, especially at the local level, and private welfare institutions do not have sufficient capacities for active cooperation with non-profit organisations (Bežovan, 2009).<sup>41</sup> On the other hand, a lack of transparency and the transition process have led to very negative public attitudes towards entrepreneurship. However, despite intensive entrepreneurship discourse and certain government efforts to create a favourable environment for the promotion of entrepreneurship, circumstances for the development of entrepreneurship are still far from favourable (Vidović, 2012).<sup>42</sup> EU funds are a modernisation opportunity, as they are helping to develop the capacity to be competitive with regard to tenders that can enhance further development of the sector. It should be noted that in the sphere of education numerous programmes and consulting agencies have developed that have specialised in the withdrawal of EU funds. Their number has been triggered by great necessity, but has not yet proved to guarantee the quality of services they provide.

## 2.4. Visibility and Recognition

As has been noted earlier, social entrepreneurship joined the policy and practical agenda rather late. The promotion of social entrepreneurial ac-

---

<sup>41</sup> Professionalism of the public sector is a necessity and reforms in this area have been announced by each elected government since the turn of the century, but have still not been conducted.

<sup>42</sup> On the other hand, according to GEM research, about two-thirds of the population have recently begun to see entrepreneurship as a desirable career choice (Singer, 2011).

tivity in Croatia began approximately 10 years ago, mainly through foreign organisations. In 2006, the first international workshop-seminar on the importance and role of social entrepreneurship and legal frameworks that enable the market activities of non-profit organizations in Central and Eastern Europe<sup>43</sup> was held. In the same year, a special issue of the online magazine *Civilnodrustvo.hr* was published on social entrepreneurship. A year later the *Conference on Self-Financing and Social Entrepreneurship in the Non-Profit Sector* was organised.<sup>44</sup> At the end of 2009, the first conference to focus specifically on social entrepreneurship in Croatia was organised.

In recent years many conferences, round tables, and panel discussions have been organised on the topics of social enterprises and social entrepreneurship. Several studies and books have also been published and information tools created (for example: Vidović, 2012; Vidović, 2013; Vincetić, Babić & Baturina 2013; Kadunc, Singer & Petričević 2014; Šimleša et al., 2015). Many of these dissemination activities have been organised with the financial support obtained from the IPA programme (Kadunc, Singer & Petričević, 2014). Annual awards for social entrepreneurship were jointly given out by the Association for Creative Development SLAP, the Ministry of Labour and Pension System, and SEFOR. The first awards for social entrepreneurship were given out at the beginning of 2012 and in 2013, after which the practice stopped. A few organisations also deal with promotion and networking in the area of social entrepreneurship.

Several studies have pointed to the negative attitude of the citizens towards civil society organisations. The media, especially national television, are often not interested in showing positive activities, but are more interested in scandals and negative stories instead (Bežovan & Zrinšak, 2007). It has been shown (Vozab, 2012) that the representatives of organisations perceive the media as not being fond of them. A systematic media policy regarding civil society and social enterprises is not visible and stories about such initiatives are often marginalised. In addition, human resources departments in organisations across the sector lack sufficiently developed PR skills to facilitate more successful self-promotion. This is an aspect that is important in the strategy. Enhanced marketing skills are welcome to ensure the visibility of the sector. However, ways of promotion appear somewhat archaic, primarily in terms of stimulating conferences,

<sup>43</sup> Organised by OECD, ISSAN, and USAID (Vidović, 2012).

<sup>44</sup> Organised by AED, USAID, and NESSt.

seminars, and promotional materials. Activities do not include a more proactive approach to the media. Innovation in the marketing approach is imposed as a necessity, given the current visibility and recognition of the sector. The new media could be a powerful promotion tool for social entrepreneurship but they are not adequately represented. The financing of socio-entrepreneurial media is not available.<sup>45</sup>

Visibility activities in the strategy are more heavily oriented towards marketing strategies for promoting products and services. The intention is to make them more recognisable to the market and thereby create a market for social enterprises. Advocacy towards policymakers is a long-lasting process, which in this and other areas also depends on a policy culture that is now rigid and closed.

For years, there has been no official definition or legal recognition of social entrepreneurship. That has partly caused the overall lack of recognition and visibility of social enterprises, as well as influenced the multiplication of approaches towards and understandings of social entrepreneurship. The area is under-researched, with a critical lack of empirical data. There are only a few relevant studies related to the topic and just a few interested researchers (Vidović, 2012; Vincetić, Babić & Baturina 2013; Vidović & Baturina, 2016). Therefore, the measure that financially fosters research is particularly important. There is a significant gap in the official statistics regarding data collection, as well as a need to involve the academic community and the Croatian Bureau of Statistics (CBS) to ensure data relevance.

Socio-cultural factors, related to the collective experiences of the past, have created animosity towards some aspects of social entrepreneurship (Vidović, 2012). In addition, both the terms *društveno* and *socijalno* have unpleasant connotations for different social groups: *društveno* evokes the collectivism imposed during the socialist regime, while *socijalno* evokes poverty, low income, and social welfare. Raising awareness of the potentials of social entrepreneurship in different fields such as employment, sustainable economic growth, provision of social services, and the struggle against poverty is crucial (Ivanković-Knežević et al., 2013; Bežovan, Matančević & Baturina, 2016b).

The promotion of social entrepreneurship amongst experts and the interested public should be an easier task as some mechanisms and network-

---

<sup>45</sup> This could be significant, especially as the system of financing non-profit media is currently in a rather unfavourable situation.

ks already do exist. However, local embeddedness and public perception will pose a significant challenge.<sup>46</sup> The USAID Civil Society Organization Sustainability Index in Croatia (CERANEO, 2015a) states that associations have not yet been able to mobilise citizens and garner strong public support. A joint appearance on the market and the planned special declarations for socio-entrepreneurial products may partly contribute to the distinctiveness sector.

### 3. Discussion: Potential for the Development of Social Entrepreneurship in Croatia

Although the process of Croatian accession to the European Union has resulted in partial Europeanisation of certain public policies, including those towards the third sector, Croatia traditionally has many strategies that have no practical applicability. Thus the already delayed implementation of the strategy discussed above is not encouraging.<sup>47</sup> The implementation of the strategy is meant to be the responsibility of a few capable individuals within the Ministry of Labour and Pension System as the main actors. There is a lack of broader political support and horizontal and vertical cooperation and coordination. The monitoring and evaluation of the implementation of the strategy are particularly important, given the fragility of the sector. It should be a living document that should be evaluated and adapted to reflect the emergence of social entrepreneurship as a “serious” sector.

With regard to the four pillars of the strategy analysed previously, a discussion follows of the broader conditions that could limit the scope of its impact.

The low financial sustainability of the third sector as a whole makes it difficult to hire and retain experts and educated young people. The weak structure of human resources is an obstacle to stronger professional development of all third sector organisations (Bežovan & Matančević, 2011;

---

<sup>46</sup> Associations, in the general trend towards professionalisation, have already had problems with the activation of local communities.

<sup>47</sup> Although the paper analyses the potential of the strategy and not its implementation, a note on the delay in implementation is required. Namely, the strategy was adopted in 2015 and the first serious tender for the “Strengthening of Social Entrepreneurship” with over 10 million HRK allocated (about 1.3 million EUR) financed 18 projects. The resulting contracts were signed in May 2017. At the beginning of 2018, the tender “Strengthening Business Operations for Social Entrepreneurship – Phase I”, with a planned total allocation of 26 million HRK (about 3.5 million EUR), is expected to be announced.

Matančević & Bežovan, 2013). At the institutional level, a tax framework that would encourage economic activity in the third sector, as well as the modernisation of social policy regarding the provision of social services by social enterprises, should be emphasized as the key drivers of sector development. For example, a priority task would be not only to modify the current tax system but also to develop a public procurement system that would be more sensitive to these kinds of providers.

The strategy, although it mentioned this, did not specify how it would foster social, health, and educational services provided by social entrepreneurship. In these areas, the concept of the welfare mix accounts for the strengthening of social entrepreneurship, but this strategy would encounter problems in the integration of that area with other parts of the welfare system. A priority task is to modernise social policies and practices at the highest level to open up more space to private and hybrid organisations as service providers.

The level of volunteering has proven to be low in Croatia (Ćulum et al., 2009; Zrinščak et al., 2012). Social entrepreneurship projects regularly arise through commitment to volunteering, networking, and the cooperation of various stakeholders. At the societal level, it would be significant to develop greater trust and engagement that would elevate the social capital needed for all third sector initiatives, including social enterprises. A priority task is therefore to enable the development of many social start-ups to develop a critical mass of committed people that would represent the “building blocks” of the sector.

The development of civil society can be instructive for social entrepreneurship, as the two areas are undergoing a similar path dependence of a certain level of public distrust and the attempt of the state to exert control over them. These sectors are still misunderstood in public. In Croatia, as a former socialist country that has undergone war and a turbulent transition, the entrepreneurial spirit is still not rooted in the values of the people. Obstacles to the development of social enterprises apply to a value system that is based on passive behaviour and a dependence on the state and a high level of expectations of government programmes and subsidies (Vidović, 2012; Bežovan, Matančević & Baturina, 2016a). With this in mind, including social entrepreneurship as a subject at schools and at tertiary level will be of great importance. This is also seen as a priority task for developing organisational and networking capacities.

The embeddedness of social entrepreneurship in local initiatives will pose a challenge. The civil society during the transition was partly imported



from the initiatives and support of foreign donors. It is currently undergoing transformation from donor-driven to state-driven. By means of this strategy, the state is taking the lead and defining the conditions for the development of social entrepreneurship. However, its development should be more bottom-up and sector-driven. Although the strategy was bottom-up driven with the effort of the small social entrepreneurship community, for now there has been no sector bottom-up development capacity and everything relies on several organisations that are prominent and relevant for capacity building. Therefore, there is a danger that the sector is represented by a small, self-perpetuating circle of organisations. The growth in the number of organisations and their local embeddedness is a key issue of sustainability and further development of the sector. The challenge will be to unlock the potential of small-scale activities and businesses in the community. There is a need to develop a group of intermediary agents between public institutions and starting practitioners, represented by researchers, network members, business leaders, investors, and experienced practitioners.

This strategy is the first document that is directed explicitly at social entrepreneurship and the funds allocated in strategy are relatively significant. However, EU funds are often seen as a magic wand that can resolve all issues. The question is: how much of this money will be allocated for the purposeful development of the sector and can it have a real impact? A priority task is to build initiatives in developing areas such as providing social services and work integration, social innovations and sustainable development, where social entrepreneurship in Croatia has a chance to complement the current institutional environment and contribute something new, rather than being mere implementers of existing public policy.

This strategy is yet to face the hard reality of implementation, which will show the extent of the familiarity of the stakeholders who have formulated the strategy with the real possibilities of advancing social entrepreneurship in the Croatian socio-political context. Although there will undoubtedly be many difficulties, it is crucial to achieve development of broader political support and recognition, as well as cooperative relationships. Implementation bodies and implementers in the field need to work together to make the objectives of the strategy achievable in the long term. As it tries to develop this relatively unrecognised sector, the strategy certainly has its flaws, but its (quality!) implementation would be of overwhelming importance for the further development of the new sector.

## 4. Conclusion

In this paper, the current state of social entrepreneurship in Croatia has been assessed. Some opportunities have been described whereby the *Strategy for the Development of Social Entrepreneurship in the Republic of Croatia for the Period 2015–2020* may enhance the development of the sector. Four areas of the strategy have been analysed: the legal and the institutional framework, the financial framework, education, and visibility. Opportunities and problematic areas have been described for each area. The strategy has overly optimistic goals, which is often the case with strategies in other fields in Croatia. A more pressing concern is that the development of the sector is state driven, which is not a problem in itself, but may be in a situation where there are only a few people within the government dedicated to the development of the sector.

At the policy level, there is a lack of horizontal coordination between the sectors and the ability to follow and recognise modernisation trends, which is particularly evident in the areas of social innovation and social entrepreneurship. Europeanisation capacities in this regard are modest. Many social entrepreneurship initiatives originate from civil society and related activities; there is a glimmer of hope that these will foster the bottom-up development of the sector. This is coupled with low recognisability of social entrepreneurship amongst the public.

The implications and contributions of this paper could be viewed from different angles. It provides a review and analytical dialogue to monitor the development of the sector. It also opens up new areas of research in the field of social entrepreneurship and related fields that constitute part of the strategy, but which require further research. This paper may also be of use to policymakers and may be viewed as a contribution to the monitoring and evaluation of the sector. Finally, this can also be a learning environment for the social entrepreneurship sector of the regional countries, which is slowly evolving and seeking its “place in the sun”.

## References

- Baturina, D. (2016). *Impact of the third sector on socio-economic development of Croatia*. (Unpublished doctoral dissertation). University of Zagreb, Zagreb, Croatia.
- Bežovan, G. (2008). Civil society and welfare mix. In V. Puljiz, G. Bežovan, T. Matković, Z. Šućur & S. Zrinščak (Eds.), *Croatian social policy* (pp. 301–437). Zagreb, Croatia: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

- Bežovan, G. (2009). Civil society and public administration as a part of the development of welfare mix in Croatia. *Croatian and Comparative Public Administration*, 9(2), 355–391.
- Bežovan, G. (2010). *Achievements and challenges of the development of welfare mix in Croatia* [Report] Zagreb, Croatia: CERANEO.
- Bežovan, G., Ledić, J., & Zrinščak, S. (2011). Civil society in university courses. *Croatian and Comparative Public Administration*, 11(1), 173–202.
- Bežovan, G., & Zrinščak, S. (2007). *Civil society in Croatia*. Zagreb, Croatia: Hrvatsko sociološko društvo.
- Bežovan, G., & Matančević, J. (2011). *Building identity: Challenges of professionalization of civil society organizations*. CIVICUS Civil Society Index in Croatia [Report]. Zagreb, Croatia: CERANEO.
- Bežovan, G., Matančević, J., & Baturina, D. (2016a). Social innovation as a contribution to strengthening social cohesion and alleviating the social crisis in the European urban social programs. *Croatian Journal of Social Policy*, 23(2), 61–80.
- Bežovan, G., Matančević, J., & Baturina, D. (2016b). *Identifying external and internal barriers to third sector development in Croatia* (TSI National Report Series No. 5). Brussels, Belgium: Third Sector Impact.
- Centre for Development of Non-Profit Organizations (2015a). *CSO sustainability index in Croatia for 2014*. Zagreb, Croatia: Author.
- Centre for Development of Non-Profit Organizations (2015b). *Croatian Social Charter: Main findings of regional debates within the project "Europeanization of Croatian Social Policy and the Croatian Social Charter"*. Zagreb, Croatia: Author.
- Council of the European Union (2015). *The promotion of the social economy as a key driver of economic and social development in Europe: Draft Council conclusions*. Retrieved from <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13766-2015-INIT/en/pdf>
- Croatian Bureau of Statistics (2015). *Statistical yearbook of the Republic of Croatia*. Zagreb, Croatia: Croatian Bureau of Statistics.
- Ćulum, B., Forčić, G., Jurić, D., & Poljak, N. (2009). *The state of volunteering in South East Europe and the CIS region* (National report Republic of Croatia). Rijeka, Croatia: SMART
- Defourny, J. (2001). From third sector to social enterprise. In C. Borzaga & J. Defourny (Eds.). *The emergence of social enterprise* (pp.1–18). London, United Kingdom: Routledge.
- European Commission (2011). *Social business initiative: Creating a favourable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation*, EC, COM(2011)682. Retrieved from <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0682:FIN:EN:PDF>
- Government of the Republic of Croatia. (2006). *Strategy for the creation of an enabling environment for civil society development 2006–2011*. Zagreb, Croatia: Government of the Republic of Croatia – Office for Cooperation with NGOs.

- Government of the Republic of Croatia (2012). *Strategy for the creation of an enabling environment for civil society development 2012–2016*. Zagreb, Croatia: Government of the Republic of Croatia – Office for Cooperation with NGOs.
- Government of the Republic of Croatia (2013). *Strategy for the development of entrepreneurship in Croatia 2013–2020*. Zagreb, Croatia: Author.
- Government of the Republic of Croatia (2014a). *Strategy for combating poverty and social exclusion in Croatia 2014–2020*. Zagreb, Croatia: Author.
- Government of the Republic of Croatia (2014b). *Strategy for the development of women's entrepreneurship in Croatia 2014–2020*. Zagreb, Croatia: Author.
- Government of the Republic of Croatia (2015a). *Strategy for the development of social entrepreneurship in Croatia 2015–2020*. Zagreb, Croatia: Author.
- Government of the Republic of Croatia (2015b). *Strategy for entrepreneurial learning 2010–2014*. Zagreb, Croatia: Author.
- Ivanković-Knežević, K., Miličević, F., Sesar, I., & Leonhardt Brlek, P. (2013). *Peer review on social entrepreneurship, Croatia 2013: Host country report*. Retrieved from <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11138&langId=en>
- ICF Consulting services (2014). *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe*. London, United Kingdom: ICF Consulting Services.
- Jelinčić, D. A., Farkaš, A., & Tišma, S. (2016). Social innovations: Sign of the times? *Annales-Anali za Istarske i Mediteranske Studije: Series Historia et Sociologia*, 26(2), 271–284.
- Juretić, J., & Jakovičić, I. (2014). *Gender equality in evaluating work and satisfaction with work in civil society organizations: Research results*. Zagreb, Croatia: Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva.
- Kadunc, M., Singer, S., & Petričević, T. (2014). *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe* (Country Report: Croatia). Brussels, Belgium: European Union
- Matančević, J., & Bežovan, G. (2013). Scope and key factors of the development of civil society in Croatia, based on three research waves. *Croatian Journal of Social Policy*, 20(1), 21–41.
- Marković, L., Baturina, D., & Babić, Z. (2017). Work integration social enterprises in post-socialist countries. *Croatian Review of Rehabilitation Research*, 53(1), 129–148.
- Matančević, J. (2014). *Characteristics of the welfare mix model in social services in Croatia*. Zagreb, Croatia: Pravni fakultet Zagreb.
- Ministry of Economy (2015). *Statistical report on public procurement in the Republic of Croatia for 2014*. [Report], Retrieved from [http://www.javnabava.hr/user-docs/images/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko\\_izvjesce\\_JN-2014.pdf](http://www.javnabava.hr/user-docs/images/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko_izvjesce_JN-2014.pdf)
- Ministry of Education, Science and Sport (2012). *Citizenship education curriculum* [Curriculum]. Retrieved from [http://www.azoo.hr/images/Kurikulum\\_gradanskog\\_odgoja\\_i\\_obrazovanja.pdf](http://www.azoo.hr/images/Kurikulum_gradanskog_odgoja_i_obrazovanja.pdf)
- Ministry of Education, Science and Sport (2016a). *National Curriculum: Intermediate topics: Entrepreneurship* [Curriculum]. Retrieved from [CROATIAN AND COMPARATIVE PUBLIC ADMINISTRATION](http://www.kuri-</a></p></div><div data-bbox=)

- kulum.hr/wp-content/uploads/2016/02/MT-PODUZETNIS%CC%8CTVO-17.2.-prepravljeno.pdf
- Ministry of Education, Science and Sport (2016b). *National Curriculum: Intermediate topics: Citizenship education* [Curriculum]. Retrieved from: <http://www.kurikulum.hr/wp-content/uploads/2016/02/gradanski-odgoj-18.2.-zadnje.pdf>
- Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva (2012). *Assessment of the state of development of civil society organizations in the Republic of Croatia in 2011*. Retrieved from [http://civilnodrustvo.hr/upload/File/hr/vijesti\\_i\\_priopcenja/priopcenja/2012/](http://civilnodrustvo.hr/upload/File/hr/vijesti_i_priopcenja/priopcenja/2012/)
- Nikodem, K., & Črpić, K. (2014). About (non)-sustainability of the relationship between trust and democracy. In J. Baloban, K. Nikodem & S. Zrinščak (Eds.), *Values in Croatia and Europe: A comparative analysis* (pp. 259–308). Zagreb, Croatia: Kršćanska sadašnjost.
- Puđak, J., Majetić, F., & Šimleša, D. (2016). Solidarity economy potential in the city of Split: A qualitative study. *Sociologija i prostor*, 54(2), 149–168.
- Regional Cooperation Council (2015). *Strategic study on social economy development in the context of the South East Europe 2020 Strategy*. Belgrade, Serbia: European Movement Serbia.
- Simsa, R., Rauscher, O., Schrober, C., & Moder, C. (2014). *Methodological guideline for impact assessment* [TSI Working Paper Series No. 1.] Seventh Framework Programme (grant agreement 613034), European Union. Brussels, Belgium: Third Sector Impact.
- Singer, S. (2011). *Entrepreneurial activity in Croatia 2002–2010: Overview of GEM data*. Zagreb, Croatia: Ceper
- Spreckley, F. (2012). *Social enterprise planning guide*. Čakovec, Croatia: CEDRA.
- Stubbs, P. (2009). Participation, partnership and/or assistance: Internal and external stakeholders in sustainable development. In Ž. Kordej De-Villa, P. Stubbs & M. Sumpor (Eds.), *Participative management for sustainable development* (pp. 149–167). Zagreb, Croatia: Ekonomski institut Zagreb.
- Šalaj, B. (2011). Civil society and democracy: What would Tocqueville and Putnam see in Croatia? *Annals of the Croatian Political Science Association*, 8(1), 49–71.
- Šimić Banović, R. (2016). Is culture an underpinning or undermining factor in the business environment of the transitional countries? In J. Ateljević & J. Trivić (Eds.), *Economic development and entrepreneurship in transition economies: Issues, obstacles and perspectives* (pp.11–37). Basel, Switzerland: Springer International Publishing.
- Šimleša, D., Puđak, J., Majetić, F., & Bušljeta Tonković, A. (2015). *Mapping new horizons: Report on the state of social entrepreneurship in Croatia 2015*. Zagreb, Croatia: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar
- Štulhofer, A. (2004). Perception of corruption and the erosion of social capital in Croatia, 1995–2003. *Politička misao*, 41(3), 156–169.
- Švarc, J. (2006). Socio-political factors and the failure of innovation policy in Croatia as a country in transition. *Research Policy*, 35, 144–159.

- Švarc, J., Lažnjak, J., & Perković, J. (2011). Unintended consequences of the innovation policy programmes: Social evaluation of the technological projects programme in Croatia. *Innovation: Management, Policy & Practice*, 13(1), 77–94.
- Švarc, J. (2017). A socio-political approach to exploring the innovation culture in post-socialist countries: The case of Croatia. *Post-Communist Economies*, 29(3), 359–374.
- Vehovec, M., Reich, E., & Škrebilin Kirbiš, I. (2015). Financial literacy of citizens in Croatia. *Economic Trends and Economic Policy*, 24(1), 53–76.
- Vidović, D. (2012). *Social entrepreneurship in Croatia*. Doctoral dissertation. Zagreb, Croatia: Filozofski fakultet, Sveučilište u Zagrebu. Retrieved from: [https://bib.irb.hr/datoteka/611357.Davorka\\_Vidovic\\_doktorat.pdf](https://bib.irb.hr/datoteka/611357.Davorka_Vidovic_doktorat.pdf)
- Vidović, D. (2013). *Social entrepreneurship in Croatia: A framework for development*. [Working Paper] Retrieved from <http://www.euricse.eu/publications/wp-612013-social-entrepreneurship-in-croatia-a-framework-for-development-2/>
- Vidović, D., & Baturina, D. (2016) *Social enterprise in Croatia: Charting new territories*. [ICSEM Working Papers, No. 32], Liege, Belgium: The International Comparative Social Enterprise Models (ICSEM) Project.
- Vidović, D., & Rakin, D. (2017). Social entrepreneurship and the revitalization of the cooperative sector: Emergence of social cooperatives in Croatia and Serbia. In S. Baglioni, M. Roy, M. Mazzei, J. K. Srbijanko & M. Bashevska (Eds.), *Social enterprise developments in the Balkans: Joint volume by the Balkan social enterprise research network* (pp. 7–23). Skopje, Macedonia: Reactor – Research in action.
- Vincetić, V., Babić, Z., & Baturina, D. (2013). Definitions and potentials of social entrepreneurship in Croatia in comparative context. *Economic Review*, 64(3), 256–278.
- Vozab, D. (2012). Communication models of civil society organizations in Croatia. *Observatorio, special issue Networked belonging and networks of belonging*. Retrieved from: <http://obs.obercom.pt/index.php/obs/article/view/578>
- Vukojičić Tomić, T. (2016). Good governance: From conceptualisation to implementation. *Croatian Political Science Review*, 53(2), 105–130.
- Zrinščak, S., Lakoš, I., Handy, F., Cnaan, R., Brudney, J. L., Haski-Leventhal, D.,...Yamauchi, N. (2012). Student volunteering in Zagreb in a comparative perspective. *Social Policy Review*, 19(1), 25–48.

## Legal sources:

- Zakon o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija [Act on Financial and Accounting Operations of Non-Profit Organizations], OG121/14
- Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom [Act on Vocational Rehabilitation and Employment of Persons with Disabilities], OG 157/13, 152/14

- Zakon o zadrugama [Cooperatives Act], OG 36/95, 67/01, 12/02, 34/11, 125/13.
- Zakon o udrugama [Law on Associations], OG 74/14.
- Zakon o zakladama i fondacijama [Law on Foundations and Funds], OG 36/95, 64/01. [Law on Institutions], OG, 76/93, 29/97, 47/99, 35/08.
- Zakon o trgovačkim društvima [Companies Act], OG 152/11, 111/12.
- Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom [Act on Professional Rehabilitation and Employment of Persons with Disabilities], OG 143/02, 33/05, 157/13.
- Zakon o javnoj nabavi [Public Procurement Act], OG 90/11, 83/13, 143/13.
- Zakon o poticanju razvoja malog gospodarstva [Law on Encouragement of Small Business Development], OG 29/02, 63/07, 53/12, 56/13.
- Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji [Law on the Rights of Croatian Defenders from the Homeland War and the Members of their Families], OG 174/04, 92/05, 2/07, 107/07, 65/09, 137/09, 146/10, 55/11, 140/12, 33/13, 148/13, 92/14.

KRITIČKA ANALIZA PRVE STRATEGIJE ZA RAZVOJ SOCIJALNOG  
PODUZETNIŠTVA U REPUBLICI HRVATSKOJ OD 2015. DO 2020.  
GODINE I POTENCIJALI RAZVOJA SEKTORA

Sažetak

*Socijalno/društveno poduzetništvo je relativno novi koncept u hrvatskom kontekstu koji se suočava s brojnim izazovima u pogledu financiranja, pravnog i institucionalnog okvira te razumijevanja samog koncepta u kreiranju politika i javnom kontekstu. U 2015. godini je usvojena prva Strategija razvoja društvenog poduzetništva u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2015. – 2020. godine. Četiri relevantne dimenzije biti će detaljno obrađene, sljedeći glavne aspekte strategije: 1. pravni i institucionalni okvir, 2. financijski okvir, 3. obrazovanje, 4. vidljivost i prepoznavanje. U radu će se analizirati glavni izazovi u provedbi strategije, s obzirom na razvoja sektora, ali i najnovija kretanja šireg trećeg sektora i socioekonomskog konteksta u Hrvatskoj. To može ponuditi vrijedan uvid u stanje socijalnog poduzetništva u Hrvatskoj, ali i cjelokupni potencijal strategije da bude nositelj njegova razvoja.*

*Ključne riječi: Strategija razvoja socijalnog (društvenog) poduzetništva, treći sektor, kvalitativna analiza, prednosti i nedostatci, preporuke*

# Odgovor Instituta za javnu upravu pučkoj pravobraniteljici

UDK 35.071.2(497.5)

## 1. Proces reforme javne uprave – općenito \*

Proces reforme javne uprave u Hrvatskoj zacrtan je dvama strateškim dokumentima – *Strategijom razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020.* i *Akcijskim planom za provedbu Strategije razvoja javne uprave (2017.-2020.)* koji je, uz dosta kašnjenja, krajem 2016. godine usvojila Vlada. Zajedno s njima, važan dio reformskog okvira čini i *Nacionalni program reformi za 2017.* Navedeni su dokumenti nastali uglavnom kao rezultat politike uvjetovanosti pristupa europskim strukturnim i investicijskim fondovima te ne odražavaju stvarnu i autentičnu političku volju da se stanje hrvatske javne uprave značajnije unaprijedi. Unatoč manjkavostima *Strategije* i *Akcijskog plana* (neprecizni i proizvoljno određeni indikatori, mnogobrojnost i raznovrsnost mjera među kojima ne postoje prioriteta ni sukcesivna uvjetovanost, slab institucionalni okvir za provedbu, podršku i evaluaciju postignutog, itd.), na koje smo javno upozoravali (Stajališta, 2014, str. 1057-1064), oni su utvrdili neke probleme i predložili određene mjere za njihovo rješavanje. Nedostatak autentične volje da se reforme obistine indicira i činjenica da većina mjera planiranih u protekloj godini nije provedena. Štoviše, nije uspostavljen ni institucionalni okvir za provedbu *Akcijskog plana* koji je njime predviđen (radne skupine, savjet za reformu

\* U ime Instituta za javnu upravu odgovor su pripremili prof. dr. sc. Ivan Koprić (redoviti profesor na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu i predsjednik Instituta za javnu upravu, e-mail: ikopric@pravo.hr), doc. dr. sc. Mihovil Škarica (docent na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: mskarica@pravo.hr), doc. dr. sc. Teo Giljević (docent na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: teo.giljevic@pravo.hr) i doc. dr. sc. Romea Manojlović Toman (docentica na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: romea.manojlovi@pravo.hr)



sastavljen od neovisnih eksperata). Općenito govoreći, u protekloj godini nije bilo strukturnih promjena u hrvatskom sustavu javne uprave. Tek se u nekoliko navrata interveniralo u neke stožerne zakone (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakon o državnim službenicima...) pri čemu uvedene promjene i novine nisu izraz provedbe *Strategijom* utvrđenih mjera, a neke od intervencija izrazito su dugoročno štetne za razvoj lokalne demokracije (Koprić, 2018). Provedba velikog broja mjera iz navedenih strateških dokumenata kasni, a promjene koje su uvedene zapravo i ne predstavljaju reforme shvatimo li ih kao »značajnije i planski poduzete institucionalne inovacije« (Koprić, 2016). Stoga se proces reforme javne uprave u Hrvatskoj u protekloj godini može ocijeniti izrazito nezadovoljavajućim i neuspješnim. Procesu nedostaje jasno političko opredjeljenje, institucionalni kapacitet za njegovo vođenje, a provodi se i vrednuje uglavnom unutar sustava bez značajnije participacije neovisnih stručnjaka i zainteresirane javnosti.

## 2. Državna uprava

Tijekom 2017. nije bilo važnijih zakonskih intervencija u sustav državne uprave unatoč brojnim mjerama čija je provedba *Akcijskim planom* i Nacionalnim programom reformi planirana. Tako se predviđalo cjelovito i jedinstveno normativno uređenje sustava pravnih osoba s javnim ovlastima (agencija) i njihova racionalizacija, donošenje novog Zakona o sustavu državne uprave sa suvremenim pristupom regulaciji obavljanja javnih poslova na nacionalnoj razini, dekoncentracija poslova državne uprave na prvostupanjska tijela, njihova racionalizacija i organizacijska integracija te racionalniji ustroj inspekcijskih poslova. Ništa od toga nije započelo. Sporadično ukidanje i/ili preoblikovanje nekih pravnih osoba agencijskog tipa ili racionalizacija unutarnjeg ustrojstva pojedinih ministarstava partikularne su mjere te stoga podložne političkom arbitriranju i okolnostima trenutka što nikako ne ide zajedno s osmišljenim i cjelovitim pristupom razvoju javne uprave u Hrvatskoj.

## 3. Lokalna i regionalna samouprava

Tijekom 2017. u sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave intervenirano je izmjenama i dopunama *Zakona o lokalnoj i područnoj (regional-*

noj) *samoupravi* (NN 123/2017). Međutim, njima nisu adresirani temeljni strukturni problemi sustava lokalne samouprave koje je kao takve prepoznala domaća stručna i znanstvena javnost, važni međunarodni akteri, ali i u samim strateškim dokumentima koji ih u svojim analitičkim dijelovima prepoznaju i ističu. To su problemi visoke centraliziranosti države, teritorijalne fragmentiranosti i posljedičnih drastičnih razlika u kapacitetima lokalnih jedinica te nejasne i neprecizne distribucije javnih poslova i ovlasti između teritorijalnih razina.<sup>1</sup> Novelom Zakona ojačan je položaj izvršnih čelnika samoupravnih jedinica naspram predstavničkih tijela, dok je pozicija građana, koja nije zadovoljavajuće regulirana, ostala nepromijenjena. Suprotno odredbama Ustava i Europske povelje o lokalnoj samoupravi, koje jasan primat daju predstavničkom tijelu kao instituciji ostvarivanja prava na lokalnu samoupravu, hrvatski se zakonodavac opredijelio za dominaciju izvršnih čelnika nad predstavničkim tijelima koja se ogleda u proračunskom procesu i posljedicama koje lokalni politički konflikti izazivaju. Preuveličavajući problem »političke nestabilnosti« koja je rezultirala istovremenim raspuštanjem predstavničkih tijela i razrješenjem izvršnih čelnika tek u oko 2% slučajeva godišnje, zakonodavac penalizira ono što bi trebali biti normalni politički procesi na lokalnoj razini. Na taj se način unazaduju ionako niski standardi lokalne demokracije i građanske participacije u lokalnoj samoupravi, otežava se nadzor nad trošenjem javnih sredstava i u cijeli se sustav uvode autoritarni obrasci upravljanja.

Potreba za konsolidacijom sustava lokalne samouprave i ujednačavanjem kapaciteta samoupravnih jedinica posebno je vidljiva pri implementaciji sektorskih propisa, koji zbog prihvatanja pravne stečevine Europske unije postavljaju sve više kvalitativne standarde obavljanja lokalnih javnih službi. Prijelaz na nov sustav gospodarenja komunalnim otpadom i poteškoće niza lokalnih jedinica da se tome prilagode eklatantan su ovogodišnji primjer.

## 4. Financiranje lokalne i regionalne samouprave

Sustav financiranja lokalne i regionalne samouprave doživio je u ovoj godini znatnije izmjene: početkom godine stupanjem na snagu *Zakona o*

---

<sup>1</sup> Međunarodni akteri već godinama u svojim izvješćima i sličnim publikacijama kontinuirano upozoravaju na navedene probleme sustava lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. Primjerice: Congress of Local and Regional Authorities in Europe (2016), World Bank (2016), European Commission (2015).

lokalnim porezima (NN 115/16, 101/17) te krajem godine donošenjem novog Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 127/17). Dok su prvim jedinice lokalne samouprave ostale bez dijela prihoda zbog smanjenja stope poreza na nasljedstvo i ukidanjem poreza na tvrtku, drugim su propisom ti gubici pokušali biti kompenzirani potpunim prepuštanjem prihoda od poreza na dohodak samoupravnim jedinicama, a nejednakosti među njima ublažene njihovom drugačijom raspodjelom. Prema službenim projekcijama, očekuje se smanjenje fiskalne nejednakosti među lokalnim i među područnim jedinicama, a razvidno je da je nov režim raspodjele prihoda od poreza na dohodak jednostavniji, razumljiviji i transparentniji.<sup>2</sup> Problematično je to što se sredstva za fiskalno izravnaje u cijelosti namiču iz udjela od 17% u prihodima iz poreza na dohodak, što znači da će se državne pomoći zapravo financirati lokalnim, a ne državnim sredstvima. Takav režim izravno destimulira fiskalno jače jedinice jer će, po sili zakona, viši prihodi značiti i veće izdvajanje u fond za fiskalno izravnaje. Također, izračun referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda, što bi trebao biti temeljni kriterij za pristup fondu izravnaja, izračunava se odvojeno za gradove i općine, iako obavljaju jednak djelokrug poslova.

Ove promjene ne znače jačanje fiskalne autonomije lokalnih jedinica u smislu omogućavanja samostalnog vođenja lokalnih fiskalnih politika jer sve parametre poreza na dohodak (osnovice, visinu stopa, olakšice, oslobođenja itd.) i dalje određuje sama država. Promjenama unatoč, Hrvatska će i dalje, po udjelu rashoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u ukupnim javnim rashodima (15-16%) ili BDP-u (6-7%), ostati pri začelju među zemljama Europske unije, to jest jedna od najcentraliziranijih zemalja u Europi. Daljnja fiskalna decentralizacija uvjetovana je i ograničena postojećom teritorijalnom organizacijom lokalne samouprave. Zbog nedostatka ekonomske aktivnosti i ekonomski aktivnog stanovništva u mnogim lokalnim jedinicama, one neće značajnije fiskalno napredovati ni u slučaju decentralizacije najizdašnjih poreznih izvora prihoda. One su stoga osuđene na dugoročan boravak u različitim režimima državnih pomoći i potpora. Fiskalna redistribucija kakva je inaugurirana novim

<sup>2</sup> Konačni prijedlog Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave sadržavao je izračun Ginijevog koeficijenta kao mjere za fiskalnu nejednakost. On se kreće u rasponu od 0 do 1, pri čemu 0 označava potpunu jednakost, a 1 potpunu nejednakost. Temeljem dosadašnje raspodjele prihoda od poreza na dohodak i državnih pomoći, on za općine iznosi 0,38, za gradove 0,61, a za županije 0,41. Primjenom novog zakona nejednakosti bi se trebale ublažiti te bi Ginijev koeficijent za općine trebao iznositi 0,35, za gradove 0,55, a za županije 0,36. (str. 14).

zakonom, a koja ublažava razlike među jedinicama, produžit će iluziju da i one najslabije mogu pratiti kvalitativne standarde obavljanja lokalnih javnih poslova onih jačih i biti samoodržive te zapravo dodatno petrificirati postojeću teritorijalnu konfiguraciju lokalne i područne (regionalne) samouprave koja je dugoročno neodrživa. Tek bi teritorijalna reorganizacija koja bi administrativno objedinila centre ekonomske aktivnosti s gravitirajućim područjem otvorila put značajnijoj fiskalnoj decentralizaciji i njezinim pozitivnim učincima.

## 5. Službenički sustav

Odredene pozitivne promjene u službenički sustav uvedene su izmjenama i dopunama *Zakona o državnim službenicima* (NN 61/2017). One se odnose na: pojednostavljenje i ubrzanje postupka prijma u državnu službu, posebice na poslovima upravljanja i kontrole korištenja Europskih strukturnih i investicijskih fondova; omogućavanje duljeg rada na određeno vrijeme službenicima koji rade na projektima koji se iz fondova financiraju; mini reformu Odbora za državnu službu kojom se smjera jačanje njegovih kapaciteta i efikasnije rješavanje predmeta (imenovanje članova na temelju javnog natječaja, a ne tek internog oglasa, sužena nadležnost Odbora na isključivo statusna prava i obveze službenika). Nažalost, navedene se promjene ni u kojem slučaju ne mogu smatrati početkom odnosno dijelom sveobuhvatne modernizacije upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi. Provedba mjera koje se odnose na razvijanje sveobuhvatnog i suvremenog kompetencijskog okvira za rad u državnoj službi, adekvatna klasifikacija radnih mjesta, napredovanje i nagrađivanje najboljih službenika sukladno radnim rezultatima, iako *Strategijom* predviđena, u ovom razdoblju nije započela.

## 6. Digitalizacija, otvorenost i transparentnost

Ograničeni napredak, no u usporedbi s drugim područjima značajan, primjetan je u domeni digitalizacije i javnosti javne uprave. Broj javnih usluga koje su dostupne putem aplikacije e-Gradani kontinuirano se povećava. U 2017. uvedene su usluge *e-Zahtjev za izdavanje vozačke dozvole*, *e-Zahtjev za izdavanje Putovnice*, *e-Izdavanje potvrde o evidenciji korisnika socijalne skrbi*, *e-Izdavanje uvjerenja da se ne vodi kazneni postupak* te *e-Po-*

rezna. Time je sustav e-Građani do listopada 2017. obuhvatio 42 usluge (od početnih 14 iz lipnja 2014.). U prvim mjesecima 2018. trebala bi biti uvedena mogućnost korištenja sustavom e-Novorođenče. Također, raste i broj korisnika usluga sustava e-Građani te ih je krajem rujna 2017. bilo nešto više od 460 tisuća.

Na sjednici Vlade 13. travnja 2017. donesen je zaključak o web aplikaciji Ministarstva uprave »Uvid u osobna stanja građana«. Tim zaključkom obvezana su sva središnja tijela državne uprave da Ministarstvu uprave dostave popis propisa koji građane obvezuju na prikupljanje podataka iz državnih matrica, a od 1. listopada 2017. sva javnopravna tijela dužna su po službenoj dužnosti prikupljati podatke iz državnih matrica, što znači da ih građani više nisu dužni samostalno pribavljati. To se odnosi na podatke iz matrice rođenih, matrice vjenčanih, matrice umrlih, registar životnog partnerstva te evidencije državljanstva, čime se čini korak naprijed u funkcioniranju države bez papira. Prema podacima Ministarstva uprave, do 15. studenog 6 ministarstva, 4 županije, jedan grad i svi uredi državne uprave u županijama potpisali su sporazum o uvidu u podatke iz državnih matrica.<sup>3</sup> Sve te aktivnosti ulaze u okvir provedbe Strategije e-Hrvatske 2020. koja je, zajedno s Akcijskim planom za njezinu provedbu, donesena u svibnju 2017.

U kontekstu otvorenosti i transparentnosti i dalje se širi krug podataka koji je dostupan javnosti. Od veljače 2017. tako su dostupni i Javni registar Registar udruga, Registar stranih udruga i Registar vijeća, koordinacija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina. Također, nužno je istaknuti rad povjerenice za informiranje koja je u prosincu 2017. objavila popis gradskih četvrti i mjesnih odbora, s pripadajućim internetskim stranicama i podacima za kontakt. Time se nadopunjuje popis tijela javne vlasti te se osigurava provedba Zakona o pravu na pristup informacijama i na razini mjesne samouprave.

Iako izvješća o provedbi *Zakona o pravu na pristup informacijama* za 2017. još nije spremno, i podaci iz izvješća za 2016. pokazuju pozitivan trend prema kojem sve veći broj tijela dostavlja izvješća povjerenici za informiranje te se vidi i povećanje proaktivne objave informacija. Ipak, još uvijek postoje mnoge slabosti te i sama povjerenica navodi: »Tijela javne vlasti ne ispunjavaju obvezu proaktivne objave u potpunosti. Iz podataka dostavljenih putem izvješća uočeno je da se osobito ne objavljuju informacije vezane za

<sup>3</sup> <https://uprava.gov.hr/UserDocsImages/Dr%C5%BEavna%20slu%C5%BEba/2017/Stanje%20na%20dan%2015%2011%2020017%20-potpisani%20sporazumi.pdf>

*financiranje i raspodjelu financijskih sredstava, uključujući donacije i sponzorstva ili druge bespovratne dodjele sredstava te zaključci sa službenih sjednica.* « Povjernica također ističe da se povećava broj provedenih javnih savjetovanja te da se pojavljuju novi oblici sudjelovanja, no i dalje postoje problemi kao što su kratak rok ostavljen za savjetovanje, nedostavljanje odgovora ili neprovođenje samog savjetovanja (Povjerenik za informiranje, 2017).

## 7. Strateško planiranje

Pred sam kraj 2017. Sabor je donio *Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske* (NN 123/2017) koji bi trebao uspostaviti jedinstveni sustav strateškog planiranja. Velik je problem cijelog procesa strateškog planiranja nedovoljno praćenje ostvarenja strateških planova (zbog nekvalitetno definiranih indikatora) te posljedično nedostatak evaluacije same provedbe. Novi Zakon propisuje obvezu donošenja Nacionalne razvojne strategije kao temeljne iz koje će proizlaziti sve ostale strategije nacionalne, regionalne i lokalne razine. Uvodi se obveza dugoročnog, srednjoročnog i kratkoročnog planiranja te se definira sustav strateškog planiranja na lokalnoj razini. Također, Zakon predviđa uspostavu informacijskog sustava za strateško planiranje i upravljanje razvojem te imenovanje koordinatora za strateško planiranje u svim tijelima, što bi trebalo osigurati koherentnost sustava te praćenje i evaluaciju provedbe strateških planova. Iako Zakon predstavlja pozitivan iskorak, ostaje upitno koliko će on zaista zaživjeti u praksi, posebno uzevši u obzir nedostatak kapaciteta u malim jedinicama lokalne samouprave, posebno općinama. Jedan od najvećih izazova u provedbi Zakona bit će stoga kako osigurati redovito i sustavno praćenje ostvarenja strateških planova i korištenje informacijama dobivenih tim putem. Bez toga postoji opasnost da se sustav strateškog planiranja pretvori u dodatno administrativno opterećenje bez opipljivih koristi za sama javna tijela te za građane.

## Literatura

Congress of Local and Regional Authorities in Europe (2016). *Local and Regional Democracy in Croatia*. Preuzeto sa: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=REC391\(2016\)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=REC391(2016)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true)

- European Commission (2015). *Macroeconomic Imbalances. Country Report Croatia*. Preuzeto sa: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2015/pdf/ocp218\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2015/pdf/ocp218_en.pdf)
- Koprić, I. (2016). Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma. *Političke analize* 7(26), 3-12
- Koprić, I. (2018). Novela Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017. U: I. Koprić (ur.) *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave*, (str. 57–102). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu
- Povjerenik za informiranje (2017). *Sažetak Izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2016. godinu*. Preuzeto sa web stranice <http://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/>
- Stajališta (2014). Stajališta Instituta za javnu upravu o Strategiji razvoja javne uprave 2014.–2012. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 14(4), 1057–1064
- World Bank (2016). *Croatia Policy Notes 2016: Restoring Macroeconomic Stability, Competitiveness and Inclusion*. Preuzeto sa: <http://documents.worldbank.org/curated/en/876601468000628285/pdf/103938-WP-P156959-PUBLIC-Croatia-Policy-Notes-2016-EN.pdf>

## *Ustavni sud Republike Hrvatske*

UDK 342.565.2(497.5)(094.8)

### OBAVLJANJE DODATNOG POSLA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

Čl. 33. Zakona o državnim službenicima – ZDS, NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17

Državni službenik može obavljati dodatni posao izvan službe samo ako prethodno zatraži i dobije pisano odobrenje čelnika državnog tijela, koji pri davanju odobrenja mora prethodno utvrditi da državni službenik neće biti u sukobu interesa niti da će takav rad ometati funkcioniranje službe ili štetiti njezinu ugledu.

Državni službenik može izvan redovitog radnog vremena, nakon prethodno pribavljenog odobrenja čelnika državnog tijela, obavljati poslove ili pružati uslugepravnoj ili fizičkoj osobi samo ako nad tim djelatnostima, odnosno nad radom te fizičke ili pravne osobe, državno tijelo u kojem je u službi ne obavlja nadzor ili ako takav rad nije zabranjen posebnim zakonom te ne predstavlja sukob interesa ili prepreku za uredno obavljanje redovitih zadataka niti šteti ugledu službe. O zahtjevu državnog službenika za davanje odobrenja za obavljanje dodatnog posla čelnik državnog tijela odlučuje rješenjem (čl. 33/1. i 3. ZDS-a).

Ograničavanjem prava državnom službeniku da se dodatno angažira kod drugog poslodavca želi se izbjeći eventualni sukob interesa, pristranost ili koristoljublje kod državnog službenika te omogućiti učinkovito funkcioniranje službe te zaštititi njezin ugled.

U disciplinskom postupku državni službenik je proglašen odgovornim jer je obavljao poslove općinskog načelnika i člana nadzornog odbora javnog poduzeća (oba uz novčanu naknadu), a da za to nije prethodno tražio niti dobio odobrenje čelnika tijela, čime je počinio povrede službene dužno-



sti opisane kao obavljanje djelatnosti koje su u suprotnosti s poslovima radnog mjesta i bez prethodnog odobrenja čelnika tijela, normirane u čl. 99/1. t. 11. ZDS-a. Ustavni sud je, u odluci broj U-III2516/2014 od 13. srpnja 2016., odbio prigovor podnositelja ustavne tužbe da nije prekršio zakon jer je o namjeri dodatnog obavljanja poslova obavijestio svoje nadređene, pri čemu je Sud jasno istaknuo da je potrebno prethodno zatražiti odobrenje i dobiti za to pisano rješenje (suglasnost).

Iz obrazloženja:

»9.1. U odnosu na navode iz ustavne tužbe u svezi s mogućnosti samo usmenog izvješćivanja čelnika tijela o obavljanju drugih poslova izvan državne službe te kako se može smatrati da je i takvo obavješćivanje dostatno u smislu čl. 33. ZoDSa:92/05-34/12, Ustavni sud ističe da je taj navod već iznesen u upravnom sporu, a Upravni sud u Osijeku je utvrdio da se državni službenik prije započinjanja obavljanja dodatnih poslova mora sa zahtjevom obratiti čelniku tijeka i od njega dobiti odobrenje u obliku rješenja. Podnositelj se takvim zahtjevom nije nikada obratio čelniku tijela – ravnatelju Porezne uprave te se stoga ti navodi koji se ponavljaju u ustavnoj tužbi ne mogu prihvatiti.«

Presuda od 13. srpnja 2016.

## PRIMJENA PODZAKONSKIH PROPISA U POSTUPCIMA IZDAVANJA AKATA ZA PROVEDBU PROSTORNIH PLANOVA

Čl. 122. Zakona o prostornom uređenju – ZPU, NN 153/13, 65/17

Akt za provedbu prostornog plana izdaje se u skladu s prostornim planom koji važi na dan podnošenja zahtjeva za njegovo izdavanje, osim ako podnositelj zahtjeva za njegovo izdavanje ne zatraži da se izda u skladu s prostornim planom koji važi na dan njegova izdavanja.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ZPU-om, NN 153/13, propisano je da se akt za provedbu prostornog plana izdaje u skladu s prostornim planom koji važi na dan podnošenja zahtjeva za njegovo izdavanje. Novelom ZPU-a, NN 65/17, propisano je da se akt za provedbu prostornog plana izdaje u skladu s prostornim planom koji važi na dan podnošenja zahtjeva za njegovo izdavanje, od-

Između Visokog upravnog suda Republike Hrvatske i Vrhovnog suda Republike Hrvatske postoji dugogodišnje nesuglasje o pitanju koji podzakonski propis treba primijeniti pri donošenju upravnih akata u području prostornog uređenja: da li podzakonski akt koji je bio na snazi u vrijeme pokretanja upravnog postupka ili podzakonski akt koji je na snazi u vrijeme donošenja rješenja u upravnoj stvari.

Upravni sud Republike Hrvatske (sada Visoki upravni sud Republike Hrvatske) na sjednici Imovinskopravnog odjela Suda 19. studenoga 2007. zaključio je da se u upravnom postupku primjenjuje propis koji je bio na snazi u vrijeme pokretanja postupka, a to je stajalište potvrdio i u zaključku sa sjednice održane 15. svibnja 2009. (<http://www.upravnisudrh.hr/frames.php?right=odluke.html>)

Prema ustaljenom pravnom stajalištu Vrhovnog suda Republike Hrvatske, iskazanom u više odluka (primjerice odluka broj: Uzz-5/08 od 28. 10. 2008., Uzz-2/08-4 od 25. 2. 2009.,<sup>2</sup> Uzz-2/10 od 9. 3. 2011., Uzz-38/11 od 13. 6. 2011.), u postupcima donošenja akata za provedbu prostornih planova primjenjuje se podzakonski propis koji je na snazi u vrijeme donošenja upravnog akta. Ustavni sud Republike Hrvatske u više je svojih odluka prihvatio (potvrdio) stajalište Vrhovnog suda Republike Hrvatskeo primjeniprostornih planova koji su na snazi u vrijeme odlučivanja o zahtjevu za izdavanje dozvola potrebnih za gradnju (U-III-3962/2011, U-III-5658/2012).

Zakonodavac je uočio nesuglasje sudske prakse i nepostojanje pravne norme koja bi regulirala sporno pitanje, ali i pravnu nesigurnost koja se navedenim stajalištem Vrhovnog suda Republike Hrvatske stvara za investitore, te je ZPU-om, koji se primjenjuje od 1. siječnja 2014., jasno odredio da se akt za provedbu prostornog planaizdaje u skladu s prostornim planom koji važi na dan podnošenja zahtjeva za njegovo izdavanje.<sup>3</sup>

---

nosno u skladu s prostornim planom koji važi na dan izdavanja akta za provedbu prostornog plana ako to podnositelj zahtjeva zatraži.

<sup>2</sup> Prikaz ove presude vidi u: Juras, D., Zahtjev za zaštitu zakonitosti protiv presude Upravnog suda Republike Hrvatske, Hrvatska javna uprava, god. 9, broj 2, Novi informator, Zagreb, 2009., str. 537.-539.

<sup>3</sup> »Osım toga, najveći problem za pravnu sigurnost investitora predstavljaju novi prostorni planovi odnosno izmjene i dopune prostornih planova koje jedinice lokalne samouprave donose nakon što su investitori izradili potrebne projekte i podnijeli zahtjeve za izdavanje lokacijske dozvole odnosno drugih akata za provedbu prostornog plana po prostornim planovima važećim u trenutku podnošenja tih zahtjeva, pri čemu se tim novim prostornim planovima odnosno izmjenama i dopunama prostornih planova ne omogućava završavanje spomenutih započelih postupaka po prostornim planovima koji su važili u trenutku podno-

Ustavni sud Republike Hrvatske u odluci broj U-III-1344/2014 od 11. srpnja 2017., polazeći od činjenice da je zakonodavac ZPU-om (čl. 122.) »ozakonio« navedeno pravno shvaćanje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, izmijenio je dosadašnje pravno stajalište i prihvatio stajalište da se akt za provedbu prostornog plana izdaje u skladu s prostornim planom koji važi na dan podnošenja zahtjeva za njegovo izdavanje.

U konkretnom slučaju, podnositelj ustavne tužbe podnio je zahtjev za izdavanje rješenja o uvjetima građenja za gradnju stambene građevine prvostupanjskom tijelu 19. rujna 2008. U tom trenutku na podnositeljevoj čestici zemlje bila je prostornim planom dozvoljena gradnja stambene građevine. Prije donošenja prvostupajnskog rješenja (17. studenoga 2009.), donesen je Urbanistički plan uređenja naselja Vrbnik, kojim je određeno da se čestica zemlje u podnositeljevu vlasništvu nalazi u zelenom pojasu te na njoj nije moguća izgradnja stambene građevine. Prvostupajnsko i drugostupajnsko tijelo odbila su podnositeljev zahtjev, a prilikom sudske kontrole zakonitosti akta uprave Visoki upravni sud Republike Hrvatske i Vrhovni sud Republike Hrvatske ostali su pri svojim ustaljenim stajalištima. Prije donošenja odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-1344/2014 donesen je novi ZPU kojim je razriješeno sporno pitanje koji se podzakonski propis primjenjuje pri izdavanju akta za provedbu prostornog plana.

### Iz obrazloženja:

»13. Međutim, Ustavni sud primjećuje da je u međuvremenu zakonodavstvo promijenjeno na način da se na pitanja primjene podzakonskih propisa u postupcima radi izdavanja lokacijskih dozvola s obzirom na trenutak podnošenja zahtjeva primjenjuju odredbe Zakona o prostornom uređenju počev od 1. siječnja 2014. kada je ZPU/13 stupio na snagu.

Mjerodavne odredbe ZPU-a/13 glase:

šenja zahtjeva investitora. Stoga je predmetno pitanje potrebno riješiti na način da se akt za provedbu prostornog plana izdaje u skladu s prostornim planom koji važi na dan podnošenja zahtjeva za njegovo izdavanje. Opseg i značaj ovog problema je toliki da je u interesu osiguranja pravne sigurnosti investitora i s tim u vezi uloženi sredstava, nužno osigurati primjenu novog rješenja predmetnog pitanja i na postupke izdavanja akata za provedbu prostornog plana započete prije stupanja na snagu predloženog Zakona.« Konačni prijedlog Zakona o prostornom uređenju, Zagreb, studeni 2013., <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/Arhiva//126.%20-%202.a.pdf>.

## Čl. 114.

- (1) Svaki zahvat u prostoru provodi se u skladu s prostornim planom, odnosno u skladu s aktom za provedbu prostornog plana i posebnim propisima, ako ovim Zakonom nije propisano drukčije.
- (2) Prostorni planovi se provode izdavanjem lokacijske dozvole, dozvole za promjenu namjene i uporabu građevine, rješenja o utvrđivanju građevne čestice, potvrde parcelacijskog elaborata (u daljnjem tekstu: akti za provedbu prostornih planova) te građevinske dozvole na temelju posebnog zakona.

## Čl. 122.

- (4) Akt za provedbu prostornog plana izdaje se u skladu s prostornim planom koji važi na dan podnošenja zahtjeva za njegovo izdavanje.

## Čl. 188.

- (1) Postupci izrade i donošenja dokumenata prostornog uređenja započeti po odredbama Zakona o prostornom uređenju i gradnji (NN 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12. i 55/12.) do stupanja na snagu ovoga Zakona dovršit će se po odredbama tog Zakona i propisa donesenih na temelju tog Zakona, ako ovim Zakonom nije drukčije propisano.
- (2) Postupci započeti po službenoj dužnosti i postupci za čije su pokretanje zahtjevi stranaka podneseni po odredbama Zakona o prostornom uređenju i gradnji (NN 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12. i 55/12.) do stupanja na snagu ovoga Zakona, a koji se odnose na prostorno uređenje dovršit će se po odredbama tog Zakona i propisa donesenih na temelju tog Zakona.
- (3) Iznimno od st. 2. ovoga članka u postupcima koji se dovršavaju po odredbama Zakona o prostornom uređenju i gradnji (NN 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12. i 55/12.) primjenjuje se čl. 122/4. ovoga Zakona.›

13.1. Iz navedenih odredaba razvidno je da je zakonodavac ZPU-om/13 izričito propisao pravilo primjene podzakonskih propisa koji su bili na snazi u vrijeme podnošenja zahtjeva, i to ne samo u upravnim postupcima radi izdavanja lokacijskih dozvola pokrenutim od kada je taj zakon stupio na snagu, već i u postupcima koji se dovršavaju po odredbama Zakona o prostornom uređenju i gradnji (NN 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12. i 55/12.) propisavši izričitu primjenu čl. 122/4. ZPU-a/13 na te postupke, čime je praktički ‹zakonio› pravno

shvaćanje Visokog upravnog suda (prije Upravni sud Republike Hrvatske) kojim se Visoki upravni sud rukovodio pri odlučivanju u takvim slučajevima (predmetima).

14. Prema tome, Ustavni sud ocjenjuje da je intencija zakonodavca bila ta da se «akt za provedbu prostornog plana izdaje ... u skladu s prostornim planom koji važi na dan podnošenja zahtjeva za njegovo izdavanje» i da se mjerodavnim vremenom ima smatrati vrijeme kada su zahtjevi podneseni.
15. Stoga će u ovom ustavnosudskom predmetu Ustavni sud osnovanost ustavne tužbe podnositelja razmatrati u svjetlu navedenih zakonodavnih promjena.
16. Ustavni sud u konkretnom slučaju primjećuje da je podnositelj svoj zahtjev za izdavanje rješenja o uvjetima građenja za gradnju stambene građevine (slobodnostojeća obiteljska zgrada) na dijelu čestice u svom vlasništvu prvostupanjskom tijelu podnio 19. rujna 2008. kada je na snazi bio Prostorni plan prema čijim su odredbama bili ispunjeni uvjeti za izmjene u prostoru u pogledu podnositeljeve čestice (gradnja) koje su bile predmet podnositeljeva zahtjeva. Nadalje, iz obrazloženja prvostupanjskog rješenja razvidno je da su do trenutka dok je na pravnoj snazi bio navedeni Prostorni plan u upravnom postupku pred nadležnim prvostupanjskim tijelom provedene sve pravne radnje u vezi s ocjenom osnovanosti podnositeljeva zahtjeva uz primjenu upravo tog Prostornog plana te je, za dovršenje prvostupanjskog upravnog postupka, trebalo još samo donijeti rješenje o podnositeljevu zahtjevu.

Polazeći od utvrđenja iz t. 13., 14. i 15. obrazloženja ove odluke, Ustavni sud ocjenjuje da je podnositelju osporenom presudom Vrhovnog suda povrijeđeno pravo na pravično suđenje iz čl. 29/1. Ustava.«

Presuda od 11. srpnja 2017.

*Damir Juras\**

\* Dr. sc. Damir Juras, policijski savjetnik, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Split, e-mail: djuras@mup.hr.

# Vrhovni sud Republike Hrvatske

UDK: 347.998.85(497.5)(094.8)

## USPOREDNOST (PARALELNOST) DISCIPLINSKE I KAZNE NE ODGOVORNOSTI POLICIJSKIH SLUŽBENIKA

Čl. 93. Zakona o policiji, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16

Disciplinska i kaznena odgovornost policijskih službenika su različiti i odvojeni oblici pravne odgovornosti, pa se za istu radnju protiv policijskog službenika mogu voditi oba postupka jer imaju različitu svrhu, a u njima se izriču različite kazne.

Policijski službenici dužni su poštovati službenu dužnost, kao ukupnost obveza policijskih službenika u službi ili izvan službe, a u protivnom snose disciplinsku odgovornost. Radnjom kojom ostvari obilježja povrede službene dužnosti policijski službenik može istovremeno povrijediti i drugo zaštićeno dobro odnosno počiniti kazneno djelo, tako da ista radnja može dovesti do istovremenog ili naknadnog utvrđivanja i disciplinske i kaznene odgovornosti policijskog službenika za tu radnju, pri čemu odluke u tim različitim postupcima nemaju međusobnog utjecaja tevođenje ili okončanje jednog od tih postupaka ne utječe na mogućnost vođenja drugog postupka (čl. 93. Zakona o policiji, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16).

Usporednost (paralelnost) disciplinske i kaznene odgovornosti policijskih službenika postoji jer su to različiti oblici pravne odgovornosti: utvrđuju se pred različitim tijelima, postupci se vode prema posebnim (različitim) postupničkim pravilima, u postupcima se mogu izreći različite kazne, za pokretanje postupka nadležna su različita tijela, a različita je i svrha disciplinskog i kaznenog postupka odnosno njima se štite različite društvene vrijednosti.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Kaznena odgovornost je odgovornost za kaznena djela propisana Kaznenim zakonom (KZ, NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15). Kaznena djela i kaznenopravne sankcije propisuju se

U presudi Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj I Kž-Us 120/16-6 od 6. prosinca 2016. Sud je odbio žalbeni navod optuženika da je došlo do

samo za ona ponašanja kojima se tako povreduju ili ugrožavaju osobne slobode i prava čovjeka te druga prava i društvene vrijednosti zajamčene i zaštićene Ustavom Republike Hrvatske i međunarodnim pravom da se njihova zaštita ne bi mogla ostvariti bez kaznenopravne prisile (čl. 1. KZ-a). Kazneni postupak vodi se prema pravilima propisanim Zakonom o kaznenom postupku (ZKP, NN 125/08, 76/09, 80/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17), a u kaznenom postupku mogu se izreći kazne: novčana kazna, zatvor i dugotrajni zatvor (čl. 40. st. 1. KZ-a). Kazneni postupak, za kaznena djela koja se progone po službenoj dužnosti, pokreće se podizanjem optužnice od strane državnog odvjetnika ili oštećenika kao tužitelja (čl. 19/1. i 55/2. ZKP-a). Tijela nadležna za odlučivanje o kaznenoj odgovornosti su općinski i županijski sudovi, Visoki kazneni sud Republike Hrvatske te Vrhovni sud Republike Hrvatske (čl. 19/1. ZKP-a). Svrha kažnjavanja je izraziti društvenu osudu zbog počinjenog kaznenog djela, jačati povjerenje građana u pravni poredak utemeljen na vladavini prava, utjecati na počinitelja i sve druge da ne čine kaznena djela kroz jačanje svijesti o pogibelnosti činjenja kaznenih djela i o pravednosti kažnjavanja te omogućiti počinitelju ponovno uključivanje u društvo (čl. 41. KZ-a).

Disciplinska odgovornost je posebna odgovornost policijskog službenika (ili drugog zaposlenika) za povredu službene dužnosti (disciplinsko djelo), za koju su propisane posebne disciplinske kazne, koje se izriču od ovlaštenih tijela, a po provedenom unaprijed propisanom postupku. Disciplinski postupak protiv policijskih službenika vodi se po odredbama ZP-a i Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika (NN 141/11), a u onim pitanjima koja nisu regulirana navedenim propisima primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje opći upravni postupak (čl. 100/1. ZP-a). Za vođenje disciplinskog postupka nadležni su prvostupanijski i drugostupanijski disciplinski sud MUP-a, čiji članovi su zaposlenici Ministarstva koji tu dužnost obavljaju profesionalno (čl. 98/1. i 99/3. ZP-a). Postupak zbog lakše povrede službene dužnosti pokreće zaključkom čelnik tijela ili nadležni rukovoditelj po službenoj dužnosti ili na pisani prijedlog nadređenog službenika. Postupak zbog teže povrede službene dužnosti pokreće čelnik tijela ili nadležni rukovoditelj danom predaje zahtjeva za pokretanje postupka nadležnom disciplinskom sudu (čl. 104. ZP-a). Lakše i teže povrede službene dužnosti propisane su zakonom, a lakše povrede službene dužnosti mogu se dodatno propisati i podzakonskim aktom (čl. 95.-96. ZP-a). Za lakše povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeće kazne: 1. pisana opomena, 2. novčana kazna u visini do 10% od posljednje plaće koja je isplaćena za puni mjesec proveden na radu. Za teže povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeće kazne: 1. novčana kazna u mjesečnom iznosu do 20% od posljednje plaće koja mu je isplaćena za puni mjesec proveden na radu, na vrijeme od 1 do 6 mjeseci, 2. zaustavljanje promicanja u zvanju od 2 do 4 godine, 3. zaustavljanje napredovanja u službi u trajanju od 2 do 4 godine, 4. premještanje na drugo radno mjesto iste ili niže složenosti poslova na vrijeme od 2 do 4 godine, 5. uvjetna kazna prestanka državne službe, 6. prestanak državne službe (čl. 110/1. i 2. ZP-a). Svrha disciplinskog postupka je osiguranje urednog i učinkovitog funkcioniranja službe, uz zaštitu ugleda službe i službenika. O različitosti svrhe (cilja) disciplinskog i kaznenog postupka jasno se u svojoj odluci očitovao i Ustavni sud Republike Hrvatske, navodeći: »Cilj je kaznenog postupka kažnjavanje počinitelja kaznenog djela i sprječavanje počinjenja kaznenog djela, dok je cilj disciplinskog postupka osiguranje urednog i učinkovitog djelovanja službe te povjerenja građana u institucije i djelatnike državne službe, kroz održavanje radne discipline te zaštitu ugleda i časti službe«, Ustavni sud, U-III-633/2005. Također, u radovima domaće pravne teorije posvećenih ovoj temi (Tintić, N., Načelo ne bis in idem u sistemu disciplinske odgovornosti, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 3-4/1961, str. 198.-211.; Rajko, A., Načelo ne bis in idem u disciplinskom postupku, Aktualnosti upravne prakse i upravnog sudovanja, Zagreb, 2016., str. 162.-186.; Josipović, I., Novak Hrgović, K., Načelo ne bis in idem u kontekstu prekršajnog, kaznenog i upravnog prava, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, 2/2016, str. 469.-507.), postoji suglasje o odvojenosti, neovisnosti i usporednosti disciplinske i kaznene odgovornosti.

povrede načela *ne bis in idem* time što mu je suđeno za kazneno djelo nakon što je za isti događaj (radnju) presuđen u disciplinskom postupku. Sud je obrazložio da se stajalište iz predmeta *Maresti protiv Hrvatske*<sup>2</sup> ne može primijeniti na konkretan slučaj jer postoji bitna razlika: u naravi disciplinskog i kaznenog djela, naravi disciplinskog i kaznenog postupka te kaznama koje se u tim postupcima mogu izreći.

### Iz obrazloženja:

»Optuženik se žali zbog povrede načela *ne bis in idem* upiranjem na praksu Europskog suda za ljudska prava (dalje u tekstu: ESLJP) i odluku *Maresti protiv Hrvatske*. Navodi da se «zbog identičnog činjeničnog opisa predmetnog djela vodio disciplinski postupak» u kojem je utvrđena odgovornost «da je počinio točno onakvu radnju – težu povredu službene dužnosti, koja mu je optužnim aktom u ovom postupku stavljena na teret». Dakle, upire na povredu Kaznenog zakona iz čl. 469. T. 3. ZKP/08<sup>3</sup>.

Izneseni je prigovor osnovano otklonio sud prvog stupnja.

Argumentima iz pobijane presude valja dodati slijedeće. Optuženik je rješenjem Odjela prvostupanjskog disciplinskog sudovanja S., Ministarstva unutarnjih poslova, kao policijski službenik Ministarstva, proglašen odgovornim zbog teže povrede službene dužnosti zbog čega mu je izrečena disciplinska kazna prestanka državne službe uz rok kušnje od 12 mjeseci, s time da se kazna neće izvršiti pod uvjetom da u tom roku ne počinu novu težu povredu službene dužnosti. Iz spomenutog rješenja razvidno je da je

<sup>2</sup> U predmetu *Maresti protiv Hrvatske* (presuda od 25. 6. 2009., zahtjev br. 55759/07), Europski sud za ljudska prava presudio je da je podnositelju povrijeđeno pravo da mu se ne sudi dva puta za isto djelo budući da je za inkriminirano djelo osuđen i u prekršajnom i u kaznenom postupku (t. 68.), a u t. 57. presude precizno je opisao mjerila prema kojima se utvrđuje je li riječ o optužbi za kazneno djelo i kada djelo nije označeno kao kazneno djelo u nacionalnom zakonodavstvu: »U utvrđenoj praksi Suda postavljena su tri mjerila koja su opće poznata kao 'mjerila Engel' (vidi predmet *Engel and Others v. the Netherlands*, 8. lipnja 1976., series A br. 22) koja treba razmatrati pri utvrđivanju radi li se o 'optužbi za kazneno djelo'. Prvomjerilo je pravno razvrstavanje djela prema nacionalnome pravu, drugo je sama narav djela, a treće stupanj težine kazne kojoj je dotična osoba moguće izložena. Drugo i treće mjerilo je alternativno, ne nužno kumulativno. To, međutim, ne isključuje kumulativni pristup kad odvojena analiza svakoga mjerila ne omogućuje postojanje jasnog zaključka glede postojanja optužbe za kazneno djelo ...«

<sup>3</sup> Povreda Kaznenog zakona postoji ako je Kazneni zakon povrijeđen u pitanju ima li okolnosti koje isključuju kazneni progon, a osobito je li nastupila zastara kaznenog progona ili je progon isključen zbog amnestije ili pomilovanja ili je stvar već pravomoćno presuđena (čl. 469/1. t. 3. ZKP-a).



disciplinska odgovornostoptuženika utemeljena na odredbama čl. 96/1. t. 1., 2., 3. i 7. Zakona o policiji, da se postupak vodio na temelju odredbi tog Zakona i zakona kojim se uređuje opći upravni postupak. Predmet postupka bilo je utvrđivanje povreda službene dužnosti prema Zakonu o policiji, dakle je li optuženik pravilno izvršavao svoje službene obveze u svezi s radnim mjestom na koje je raspoređen. Pored toga, prema sankcijama koje se mogu izreći zbog (lakše ili teže) povrede službene dužnosti iz čl. 110. Zakona o policiji, razvidno je da ta djela nemaju kaznenu konotaciju. Sankcije su usko vezane upravo uz obavljanje državne službe (npr. zaustavljanje promicanja u zvanju ili napredovanju u službi, premještanje na drugo radno mjesto, uvjetna kazna prestanka državne službe, prestanak državne službe) pa s tim u vezi ni mogućnost izricanja novčane kazne uskratkom dijela plaće (čl. 110/1. t. 2. i st. 2. t. 1. Zakona o policiji) nije takve prirode i težine da bi imala kaznenopravni karakter.

Prema tome, bez obzira na okolnost da je optuženik u disciplinskom postupku sankcioniran zbog istog događaja, narav disciplinskog postupka i u tom postupku kažnjivog djela te težina kazne koja je optuženiku izrečena u tom postupku (tzv. «mjerila Engel» ESLJP) ne daje osnova za zaključak da je povrijeđeno pravilo *ne bis in idem* iz čl. 4/1. Protokola broj 7. Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda<sup>4</sup> (NN – Međunarodni ugovori 18/97) odnosno odredba čl. 12/1. ZKP/08.<sup>5</sup>

Konačno, prema činjeničnom opisu teža povreda službene dužnosti optuženika u disciplinskom postupku sastojala se u tome što kritične zgrade «... nije sankcionirao A. R. ... koja je tom prilikom upravljala vozilom ... za utvrđeni prekršaj upravljanja vozilom prije stjecanja prava na upravljanje opisan u čl. 216.t. 3. ZSPC-a, za koji je po čl. 216/3. istog Zakona propisana novčana kazna u iznosu od 5.000 do 15.000 kuna, niti je podnio izvješće o prekršaju». Premda se u izreci pobijane presude nalaze gotovo identični navodi o opisanom propustu optuženika, za postojanje njegove kaznene odgovornosti, što je ujedno i ključno razgraničenje u odnosu na disciplinsku odgovornost, bitan je dio činjeničnog opisa djela da je postupao «u nakani da se protiv A. R. ne pokrene prekršajni postupak i tako joj pribavi nepripadajuću korist», što također isključuje prigovor o osudi za isto djelo.

<sup>4</sup> Nikome se ne može ponovno suditi nitigda se može kazniti u kaznenom postupku iste države ako je već pravomoćno oslobođen ili osuđen u skladu sa zakonom i kaznenim postupkom te države (čl. 4/1. Protokola br. 7.).

<sup>5</sup> Nitko ne može biti ponovno kaznenoprogonjen za djelo ako je već bio suđen i ako je donešen pravomoćan sudski presuda (čl. 12/1. ZKP-a).

Slijedom navedenog, nije osnovana žalba optuženika zbog bitnih povreda odredaba kaznenog postupka i povrede Kaznenog zakona, a ni ovaj Sud pri ispitivanju pobijane presude nije našao da su počinjene povrede zakona na koje kao sud drugog stupnja pazi po službenoj dužnosti prema čl. 476/1. t. 1. i 2. ZKP/08.«

Presuda od 6. prosinca 2016.

*Damir Juras\**

---

\* Dr. sc. Damir Juras, policijski savjetnik, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike-Hrvatske, Split, e-mail: djuras@mup.hr.



## Visoki upravni sud Republike Hrvatske

UDK 347.998.85(497.5)(094.8)  
351.94(497.5)(094.8)

### ZLOUPOTREBA INSTITUTA SINDIKALNOG POVJERENIKA RADI SPRJEČAVANJA POKRETANJA DISCIPLINSKOG POSTUPKA U MINISTARSTVU UNUTARNJIH POSLOVA

Čl. 95. Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike, NN 104/13, 150/13, 153/16, 71/16, čl. 188/5. Zakona o radu, NN 93/14

U Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske (dalje: MUP) evidentirana su čak 862 sindikalna povjerenika,<sup>1</sup> za koje je sindikat podnio obavijest poslodavcu, koji zbog tog statusa uživaju imunitet od disciplinskog progona pa zato sindikat može značajno otežati ili spriječiti pokretanje disciplinskog postupka protiv njih.

U MUP-u je zaposleno više od 25 000 državnih službenika i namještenike, od čega najveći dio državnih službenika jesu policijski službenici.

Zaposlenici MUP-a za povrede službene dužnosti odgovaraju u postupcima zbog povrede službene dužnosti pred nadležnim rukovoditeljem odnosno nadležnim sudovima (Službenički sud za državne službenike i namještenike i Disciplinski sud MUP-a za policijske službenike), za što im se mogu izreći zakonom propisane kazne (čl. 96., 98.-100. Zakona o državnim službenicima – ZDS, NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17; čl. 93.-98. i 110. Zakona o policiji – ZP, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16).

Za vrijeme obnašanja dužnosti sindikalnog povjerenika i šest mjeseci nakon isteka te dužnosti protiv sindikalnog povjerenika ne može se, bez su-

<sup>1</sup> Izvor informacije: MUP, dopis klasa 008-01/17/79, urbroj 511-01-11-17-8 od 29. lipnja 2017.

glasnosti sindikata, pokrenuti postupak zbog povrede službene dužnosti (čl. 95. KU-a). Ako sindikat uskrati suglasnost za pokretanje postupka zbog povrede službene dužnosti, čelnik tijela može u roku od 15 dana od dana dostave očitovanja sindikata zatražiti da suglasnost nadomjesti odluka nadležnog upravnog suda.<sup>2</sup> Postupak u takvom predmetu pred upravnim sudom je hitan (čl. 96.a/5. ZDS-a).

Zakonodavac je zaštitu sindikalnog povjerenika ZDS-om (čl. 96/1.-2.) vezao uz obavljanje sindikalne aktivnosti, dok je u KU-u (čl. 95.) propustio navedenu zaštitu vezati isključivo uz obavljanje sindikalne aktivnosti, a u praksi MUP-a nisu primijenjene odredbe Zakona o radu (ZR, NN 93/14) o ograničenju broja zaštićenih sindikalnih povjerenika, zbog čega dolazi do zlouporabe instituta zaštićenog sindikalnog povjerenika, što je u presudi broj Usž-1673/17-2 od 18. svibnja 2017. utvrdio Visoki upravni sud Republike Hrvatske.

ZR-om, koji se na policijske službenike odnosno državne službenike i namještenike primjenjuje temeljem čl. 1/3. ZP-a odnosno čl. 4/2. ZDS-a, propisano je da radničko vijeće štiti i promiče interese zaposlenika kod određenog poslodavca; da u državnoj upravi radnici nemaju pravo na organiziranje radničkih vijeća; da sindikalni povjerenici preuzimaju sva prava i obveze radničkih vijeća kada ona nisu ustrojena; da se sindikati moraju sporazumjeti i u pisanom obliku izvijestiti poslodavca o povjerenicima koji će ih zastupati ako kod poslodavaca djeluje više sindikata; da se najveći broj sindikalnih povjerenika koji kod određenog poslodavca uživaju zaštitu određuje odgovarajućom primjenom odredbi ZR-a kojima je propisano da se u radničko vijeće kod poslodavca koji ima do tisuću radnika se imenuje devet predstavnika, a za svakih sljedećih započelih tisuću radnika po dva predstavnika radnika<sup>3</sup> (čl. 140., 142., 148., 153. i 188. ZR-a).

<sup>2</sup> O prijedlogu da se nadomjesna suglasnost ne bi trebala tražiti ako je za radnju kojom je počinjena povreda službene dužnosti usporedno pokrenut prekršajni ili kazneni postupak, vidi u: Juras, D., Zaštita sindikalnog povjerenika od disciplinskog progona, Hrvatska i komparativna javna uprava, 1/2010, str. 219.-220.

<sup>3</sup> »Poslodavac ne smije 'nadzirati djelovanje' sindikata, ali kad poslodavac 'priznaje' status zaštićenog sindikalnog povjerenika, onda se ne radi o nadzoru, već o realizaciji zakonske norme i suradnje poslodavca i sindikata. ... Ograničenje broja sindikalnih povjerenika učinjeno je radi dosljedne primjene odredbi Zakona o radu koje se odnose na kolektivne i individualne radne odnose. Veći broj sindikalnih povjerenika imao bi za posljedicu nemogućnost rada (suradnje) i 'operativnog' odnosa poslodavac – sindikalni povjerenik (metoda, način, sadržaj) u 'savjetovanju, suodlučivanju, pregovaranju...' o pitanjima 'važnim za položaj radnika' (pogotovo gdje nema radničkog vijeća.« Učur, M., Sindikalni povjerenici i radnička vijeća – uređivanje odnosa i posebna radnopravna zaštita, Radno pravo, 12/2016, str. 31.

S obzirom na broj zaposlenika u MUP-u, status zaštićenog sindikalnog povjerenika moglo bi i trebalo uživati 59 zaposlenika, pod uvjetom da sindikati o tome postignu dogovor, a u protivnom ovu vrstu zaštite ne bi uživao niti jedan zaposlenik odnosno sindikalni povjerenik.

Sloboda i prava nikada nije dosta, kao ni razumijevanja i suradnje poslodavca i radnika. U tom kontekstu može se pretpostaviti da je MUP prihvaćao kao zaštićene sve sindikalne povjerenike o čijem je imenovanju dobio obavijest (čl. 90. KU-a), no višestruko veći broj zaštićenih sindikalnih povjerenika, pa uz to i uskraćivanje suglasnosti za pokretanje postupka zbog povrede službene dužnosti koja nema veze sa sindikalnom aktivnošću,<sup>4</sup> otežava funkcioniranje sustava i održavanje radne discipline te dovodi u nejednak položaj druge zaposlenike MUP-a.

U konkretnom predmetu upravni spor nije okončan u roku od jedne godine, pa i zato što je zainteresirana osoba u upravnom sporu – sindikalni povjerenik četiri puta tražio odgodu ročištu, u čemu mu je udovoljeno tri puta (obrazloženje presude Upravnog suda u Zagrebu, broj UsI-2650/16-19 od 14. ožujka 2017., str. 3.). Do donošenja konačne odluke u upravnom sporu proteklo je više od godine dana od dana saznanja člnika tijela za povredu službene dužnosti i počinitelja zbog čega disciplinski postupak nije bilo moguće pokrenuti jer je nastupila zastara pokretanja postupka (čl. 109/2. ZP-a). S obzirom na to da zakonodavac, za razliku od odredbe o prekidu zastarijevanja vođenja postupka zbog povrede službene dužnosti, nije propisao da vođenje postupka pred upravnim sudom radi ishoda nadomjesne suglasnosti prekida i produžava zastarni rok (čl. 109/4.-5. ZDS-a, čl. 109/3. ZP-a), potrebno je u tom smjeru novelirati zakonodavstvo.

## Iz obrazloženja:

»Presudom Upravnog suda u Zagrebu daje se suglasnost MUP-u, Ravnateljstvu policije, za pokretanje postupka zbog teže povrede službene dužnosti iz čl. 96/1. t. 1. Zakona o policiji, protiv T. R., koji je sindikalni

<sup>4</sup> »Praksa pokazuje da pojedini sindikati imenuju 'svoje' povjerenike kako bi koristili 'sindikalni imunitet'. Svrha sindikalnog imuniteta nije zaštita sindikalnog povjerenika od pokretanja postupka zbog povrede službene dužnosti i udaljenja iz službe odnosno radi pokretanja kaznenog postupka zbog određenih radnji koje nemaju veze sa sindikalnim aktivnostima. Takvo 'ponašanje' sindikata može biti 'reagiranjem' na 'nastojanje' poslodavca da na različite načine izvrši pritisak na sindikate i njihove povjerenike. Takvi postupci su 'moralno upitni i javna sramota' tih sindikata i sindikalnih povjerenika.« Učur, M., op. cit., u. bilj. 3, str. 33.

povjerenik Sindikata ... unutar Glavne podružnice Sindikata ... za Policijsku upravu ..., za Ured načelnika. ...

Iz spisa nadalje proizlazi da je MUP, Ravnateljstvo policije, 17. kolovoza 2016. zaprimio uskratu suglasnosti Sindikata ... te je čelnik tužitelja 25. kolovoza 2016. zatražio od Upravnog suda da suglasnost sindikata nadomjesti svojom presudom. ...

Prije svega valja istaknuti da tuženik i zainteresirana osoba pogrešno u svojim žalbama navode da je u konkretnom slučaju trebalo primijeniti odredbe Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike kao povoljnije pravo, jer je u konkretnom slučaju pravilno primijenjen Zakon o državnim službenicima (NN 92/05 – 138/15) kao propis višeg ranga koji propisuje postupak odgovornosti sindikalnog povjerenika.

U pravu je prvostupanjski sud kada navodi da je predmet ovog upravnog spora utvrđivanje postojanja pretpostavki propisanih za donošenje odluke suda kojom se nadomješta suglasnost sindikata za pokretanja postupka protiv sindikalnog povjerenika, a ne utvrđivanje je lizainteresirana osoba počinila povredu zbog koje tužitelj namjerava pokrenuti disciplinski postupak. Prema dopisu MUP-a, Ravnateljstva policije, od 2. kolovoza 2016., proizlazi da se zainteresiranoj osobi T. R. na teret ne stavlja ponašanje koje bi bilo u vezi s njezinom sindikalnom djelatnošću, već je riječ o eventualnim propustima nastalim u obavljanju državne službe. Kako je za ovaj postupak dovoljno da postoji sumnja za počinjenje teže povrede službene dužnosti, navodi zainteresirane osobe da ju se namjerno dovodi u nepovoljniji položaj i napada zbog njegove sindikalne aktivnosti nisu od utjecaja u ovom sporu jer se navedene tvrdnje mogu dokazivati u disciplinskom postupku.«

Presuda od 18. svibnja 2017.

*Damir Juras\**

\* Dr. sc. Damir Juras, policijski savjetnik, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike-Hrvatske, Split, e-mail: djuras@mup.hr.

## Upravni sud u Zagrebu

UDK 347.998.85(497.5 Zagreb)(094.8)

### PRESTANAK SLUŽBE U JEDINICI LOKALNE SAMOUPRAVE NAKON RASPOLAGANJA

Čl. 109. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 86/08 i 61/11 (dalje: ZSNLP(R)S) Presudom Upravnog suda u Zagrebu od 20. ožujka 2017. odbijen je tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Grada, gradonačelnice, od 23. srpnja 2014. te je odbijen i zahtjev tužiteljice za nadoknadu troškova upravnog spora.

Prvostupanjskim rješenjem Upravnog odjela Grada od 16. lipnja 2014. službenici, istekom roka raspolaganja, s danom 16. lipnja 2014. prestaje služba u Gradu (točka I), službenica ostvaruje pravo na isplatu otpremnine u iznosu jedne trećine prosječne mjesečne plaće koju je ostvarila u tri mjeseca prije prestanka službe za svaku od navršenih osam godina neprekidnog radnog staža u Gradu, posljednjeg dana službe (točka II), imenovana ostvaruje pravo na isplatu naknade umjesto 14 dana neiskorištenog godišnjeg odmora iz 2014. (točka III), a žalba protiv rješenja o prestanku službe ne odgađa izvršenje rješenja (točka IV).

Tuženik jer rješenjem od 23. srpnja 2014. odbio žalbu tužiteljice izjavljenu protiv rješenja o prestanku službe od 16. lipnja 2014.

Protiv rješenja tuženika od 23. srpnja 2014. tužiteljica je podnijela tužbu u kojoj, u bitnome, navodi da joj je nezakonito prestala službe istekom roka raspolaganja u trajanju od dva mjeseca jer da se nisu poštovali primarni zakonski kriteriji određeni čl. 105/2. ZSNLP(R)S-a te da su i pogrešno primijenjeni kriteriji propisani Zakonom o radu, NN 149/09, 61/11, 82/12 i 73/13(dalje: ZoR)<sup>1</sup>, uz navođenje da se tuženik orijentirao isključivo na

<sup>1</sup> ZoR koji je bio na snazi u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o raspolaganju i rješenja tuženika primjenjivao se do stupanja na snagu novog Zakon o radu, NN 93/14, koji je stupio na snagu 7. kolovoza 2014.



odredbe ZoR-a i socijalne kriterije koje taj Zakon predviđa, uskrativši joj mogućnost raspoređivanja na upražnjena radna mjesta, koja su bez kriterija i bez valjanog obrazloženja popunjena drugim službenicima.

Iz obrazloženja:

»Dodaje da je neke od službenika koji su obavljali rad na ukinutim radnim mjestima Grad zbrinuo zapošljavanjem u drugim ustanovama i trgovačkim društvima u svom vlasništvu, dok je njoj istovremeno takvu mogućnost uskratio obrazlažući svoje postupanje kako je premještaj službenika pravo, a ne obveza poslodavca.«

Tužiteljica lošu gospodarsku situaciju i financijsko restrukturiranje ne smatra opravdanim razlogom za njezino stavljanje na raspolaganje.

Iz obrazloženja:

»Predlaže da sud poništi osporeno i prvostupanjsko rješenje te naloži tuženiku da je vrati u službu u roku od osam dana i pod prijetnjom ovrhe, uz naknadu troška spora prema određenju suda, zajedno sa zakonskim zateznim kamatama, koje na iznos troška teku od dana donošenja presude pa do isplate.«

Tuženik u odgovoru na tužbu, u bitnome, navodi da su drugostupanjsko i prvostupanjsko rješenje u potpunosti zasnovani na ZSNLP(R)S-u i na ZoR-u, iznoseći pritom kronologiju postupka stavljanja službenice na raspolaganje te ističući kako po isteku roka u kojem je tužiteljica bila na raspolaganju sukladno čl. 109. ZSNLP(R)S-a, službeniku služba prestaje po sili zakona. Tuženik dalje, s obzirom na to da je rješenje o stavljanju na raspolaganje postalo izvršno i konačno, navodi da je postupio je u skladu sa zakonom i propisanom procedurom donošenjem rješenja o prestanku službe. Poziva se na odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske o odbijanju ustavne tužbe U-III-1495/2003<sup>2</sup> te predlaže sudu tužbu tužiteljice u cijelosti odbiti kao neosnovanu.

Tužiteljica se na navode tuženika očitovala podneskom ističući da je tuženik u vrijeme kada je bila na raspolaganju imao mogućnost i obvezu razmotriti mogućnost nastavka njezine službe te da su postojali poslovi

---

<sup>2</sup> Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-1495/2003 od 8. travnja 2004. godine odbijena je ustavna tužba izjavljena protiv presude Upravnog suda Republike Hrvatske, broj Us-1905/2002-7 od 4. listopada 2002., kojom je odbijena tužba podnositelja podnesena protiv rješenja tuženog Ministarstva od 20. srpnja 2001. U obrazloženju te odluke navodi se, u bitnome, da je rješenje o prestanku državne službe deklaratorne naravi, koje se donosi u izvršenju odluke službeničkog suda kojom su utvrđeni razlozi zbog kojih je podnositelju prestala državna služba po sili zakona te datum prestanka državne službe.

koje je tuženik mogao i morao, a propustio je, njoj ponuditi. Istovremeno naglašava da zakonitost rješenja o stavljanju na raspolaganje ne dovodi automatski do toga da bi se i osporeno rješenje o prestanku službe pokazalo zakonitim, jer da su to dvije zasebne odluke kojima je odlučeno o njezinom radnom odnosno službeničkom statusu kod tuženika. S tim u svezi smatra da je irelevantna pravomoćnost presude Upravnog suda u Zagrebu u predmetu pod brojem UsI-1857/14.<sup>3</sup> Naposljetku, navodi da tuženik ničime nije dokazao primjenu čl. 108. ZSNLP(R)S-a, jer da mogućnost njezina zaposlenja u trgovačkim društvima i ustanovama u vlasništvu Grada nije niti propitao.

Tuženik se tijekom spora ponovo očitovao navodeći da tužiteljica tijekom cijelog upravnog spora nije iznijela niti jedan prigovor ili okolnost koji se odnose na zakonitost rješenja o prestanku službe. Dalje se protivi svim iznesenim dokaznim prijedlozima tužiteljice, smatrajući da su predloženi za dokazivanje činjenica koje su bile predmet upravnog spora zbog stavljanja na raspolaganje tužiteljice, o kojima je donesena pravomoćna sudska odluka.

### Iz obrazloženja:

»Pravno neutemeljenim smatra navode da je za vrijeme trajanja roka raspolaganja bio dužan uspoređivati službenike te kako je tužiteljica mogla i za vrijeme raspolaganja biti raspoređena na druga radna mjesta kod tuženika, uz činjenicu da je prilikom donošenja promjene unutarnje organizacije i smanjenja broja radnih mjesta i izvršitelja proveden postupak uspoređivanja službenika sukladno zakonskim propisima te za tužiteljicu utvrđeno da nije bilo mjesta na koje je mogla biti raspoređena zbog čega je stavljena na raspolaganje.«

Tuženik ponovo ističe da premještaj službenika za vrijeme raspolaganja sukladno odredbi čl. 108. ZSNLP(R)S-a u drugo upravno tijelo iste lokalne jedinice ili u upravno tijelo druge lokalne jedinice odnosno na radno mjesto u ustanovi ili drugoj pravnoj osobi čiji je vlasnik ili osnivač lokalna jedinica predstavlja pravo odnosno mogućnost, a ne obvezu poslodavca te

---

<sup>3</sup> Presudom Upravnog suda u Zagrebu broj UsI-1875/14 od 19. siječnja 2017. odbijen je tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Grada, gradonačelnice, od 11. travnja 2014. i rješenja o stavljanju na raspolaganje Grada, Upravnog odjela, od 19. veljače 2014. te je odbijen zahtjev tužiteljice za naknadom troška tog upravnog spora. Taj je tužbeni zahtjev podnijela službenica koja je tužiteljica i u ovom upravnom sporu.

se takav premještaj ne vrši prema kriterijima Grada, već prema potrebama trgovačkih društava i ustanova.

Sud je u dva navrata održao usmenu raspravu, omogućivši time strankama, sukladno odredbi čl. 6. Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12 i 152/14 (dalje: ZUS), izjašnjavanje o zahtjevima i navodima drugih stranaka te o svim pitanjima koja su predmet tog upravnog spora.

Ocjenujući zakonitost osporenog rješenja sud je izveo dokaze uvidom u sudski spis te isprave priložene spisu tuženika pa je na temelju čl. 57/1. ZUS-a odbio tužbeni zahtjev kao neosnovan.

### Iz obrazloženja:

»Odredbom čl. 109/1. ZSNLP(R)S-a, propisano je da istekom roka raspolaganja službeniku prestaje služba po sili zakona.

Službenik iz st. 1. ovoga članka ima pravo na otpremninu najmanje u visini utvrđenoj općim propisima o radu (st. 2.).

Za određivanje visine otpremnine računa se neprekidni radni staž u upravnim tijelima iste lokalne jedinice i njenim pravnim prednicima, ako kolektivnim ugovorom ili općim aktom lokalne jedinice nije drukčije propisano (st. 3.).

Budući da tužiteljica za vrijeme raspolaganja nije bila premještena na drugo radno mjesto u okviru njezine stručne spreme ili u drugo upravno tijelo iste ili druge lokalne jedinice, odnosno na radno mjesto u ustanovi ili drugoj pravnoj osobi čiji je vlasnik ili osnivač lokalna jedinica, jer nije bilo odgovarajućeg upražnjenog radnog mjesta koje odgovara njezinoj stručnoj spremi, prema ocjeni suda zakonito je utvrđen prestanak službe po sili zakona s danom 16. lipnja 2014., a za to je tuženik dao valjano obrazloženje s kojim je suglasan i ovaj sud.

Neosnovano tužiteljica prigovara da joj je uskraćena mogućnost raspoređivanja na radna mjesta u Gradu nakon reorganizacije, koja su bez kriterija i bez valjanog obrazloženja popunjena drugim službenicima. To zato što je ovaj sud presudom broj UsI-1857/14-25 od 19. siječnja 2017. pravomoćno utvrdio zakonitost rasporeda službenika ... i ... Kako tužiteljica na predmetna radna mjesta nije mogla biti raspoređena u vrijeme njezina stavljanja na raspolaganje, tužiteljica na ta radna mjesta nije mogla biti raspoređena niti za vrijeme trajanja raspolaganja.

Na prigovore tužiteljice da je Grad imao mogućnost rasporediti je za vrijeme trajanja raspolaganja na druge odgovarajuće poslove, odnosno i na

drugo radno mjesto u okviru ustanove ili trgovačkog društva čiji je Grad osnivač, sud nalazi osnovanim navode tuženika da je riječ o mogućnosti, a ne obvezi poslodavca, kako to proizlazi iz odredbe čl. 108. ZSNLP(R)S-a. Slijedom navedenog, tužiteljica svojim prigovorima nije dovela u sumnju zakonitost osporenog rješenja, jer je prema ocjeni suda rješenje doneseno u zakonito provedenom postupku, na temelju pravilno i potpuno utvrđenog činjeničnog stanja i uz pravilnu primjenu materijalnog prava.

O trošku upravnog spora sud je odlučio na temelju odredbe čl. 79. ZUS-a prema kojoj u upravnim stvarima svaka stranka podmiruje svoje troškove, iz čega proizlazi kako nema zakonske osnove udovoljiti zahtjevu tužiteljice za nadoknadu troškova upravnog spora. Stoga je sud odlučio kao u točki II. izreke ove presude.«

Presuda od 20. ožujka 2017.

*Gordana Karapandža Prica\**

---

\* Gordana Karapandža Prica, pročelnica Upravnog odjela za upravne, imovinsko-pravne i opće poslove Grada Siska, e-mail: gordana.karapandza@gmail.com.



## Upravni sud u Splitu

UDK 347.998.85(497.5 Split)(094.8)

### IZJAŠNJAVANJE STRANKE U UPRAVNOM POSTUPKU O NALAZU I MIŠLJENJU VJEŠTAKA

#### Čl. 30. i 52. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09

Do donošenja odluke u upravnom postupku stranka ima pravo izjasniti se o svim činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima važnim za rješavanje upravne stvari, pa tako i o nalazu i mišljenju vještaka.

U postupku odlučivanja o naknadi za tjelesno oštećenje, koji se pred Hrvatskim zavodom za mirovinsko osiguranje vodi po pravilima upravnog postupka ako neko pitanje nije drugačije uređeno Zakonom o mirovinskom osiguranju (čl. 7/2. Zakona o mirovinskom osiguranju, NN 157/13, 151/14, 33/15, 93/15, 120/16), jedan od ključnih dokaza je nalaz i mišljenje vještaka Zavoda za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom koji djeluje u okviru Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (čl. 15.-18. Statuta Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, NN 28/14). Taj se nalaz i mišljenje prije donošenja rješenja mora dostaviti stranci radi pružanja mogućnosti očitovanja, čime se poštuju zakonske odredbe kojima se stranci jamči pravo sudjelovanja u postupku, koje uključuje i izjašnjavanje o nalazu i mišljenju vještaka.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Na nepoštovanje obveze upravnih tijela da stranke upoznaju s rezultatima vještačenja u postupcima iz mirovinskog osiguranja upozorili su u svom radu Čović, S. i Juras, D., O razriješenju dvojbi o priznavanju prava po osnovi invalidnosti iz mirovinskog osiguranja, Informator, broj 6371/2015, Novi informator, Zagreb, str. 1-2.;

»Izjašnjavanje stranke u interesu je zaštite njezinih prava i pravnih interesa, ali i donošenja pravilnog i zakonitog rješenja. Stoga javnopravno tijelo mora s utvrđenim činjenicama upoznati stranku, bez obzira na to što su one po ocjeni tijela potpuno i pravilno utvrđene. Ono to može učiniti na usmenoj raspravi, ali i obavješćivanjem stranke o tijeku postupka i poduzetim radnjama.« Đerđa, D., Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 85.

U presudi UsImio-229/16-8 od 21. lipnja 2017. Upravni sud u Splitu utvrdio je povredu prava tužitelja kojem je odbijen zahtjev za naknadu za tjelesno oštećenje te je poništio rješenje Središnje službe Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje jer su prvostupanjsko i drugostupanjsko poništeno rješenje doneseni na temelju nalaza i mišljenja vještaka koji stranci nisu bili dostavljeni pa se zbog toga stranka o njima nije niti mogla očitovati. U obrazloženju presude Sud je upozorio i na dobru i obvezujuću praksu Europskog suda za ljudska prava o obvezi upravnog tijela da stranci omoguću sudjelovanje u postupku odnosno očitovanje o izvedenim dokazima.

### Iz obrazloženja:

»Cijeneći činjenicu da tužitelju u upravnom postupku prije donošenja osporavanog rješenja nisu bili dostavljeni ni nalaz i mišljenje ovlaštenog vještaka Zavoda za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom, od 9. ožujka 2016., prije donošenja prvostupanjskog rješenja od 12. travnja 2016., kojim se odbija zahtjev za priznanje prava na naknadu zbog tjelesnog oštećenja, kao ni nalaz i mišljenje Vijeća viših vještaka Zavoda za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom, Središnjeg ureda u Zagrebu, Sektora za vještačenje, od 12. srpnja 2016., po utvrđenju ovog Suda, nedostavljanjem tužitelju na očitovanje nalaza i mišljenja ovlaštenih vještaka, koji su bili osnova za donošenje prvostupanjskog, a potom i osporavanog rješenja tuženog tijela, u postupku koji je prethodio ovom sporu, došlo je do povrede odredbe čl. 30. ZUP-a.

Valja istaknuti da je o navedenom pravnom stajalištu i Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu izrazio svoje stajalište u presudi od 3. svibnja 2016. u predmetu *Letinčić protiv Hrvatske* (zahtjev br. 7183/11), u kojoj je u bitnom istaknuo: 'Dobro utvrđena sudska praksa Suda takva je da je čl. 6/1. Konvencije primjenjiv na postupak koji se odnosi na prava socijalnog osiguranja – uključujući i prava socijalne pomoći – kad god dođe do spora između upravnih tijela i pojedinca glede tih prava (na primjer, predmeti *Feldbrugge protiv Nizozemske*, 29. svibnja 1986., st. 40., serija A br. 99; *Schuler-Zraggen protiv Švicarske*, 24. lipnja 1993., st. 46., serija A br. 263, *Janssen protiv Njemačke*, br. 23959/94, st. 40., 20. prosinca 2001., i *Božić protiv Hrvatske*, br. 22457/02, st. 26., 29. lipnja 2006.)», a pritom naglašava da čl. 6/1. Konvencije u mjerodavnom dijelu glasi: «Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ... svatko ima pravo da sud pravično ... ispita njegov slučaj ...»

Nadalje je naveo da '... pojam poštenog suđenja podrazumijeva i pravo na kontradiktorni postupak, prema kojem stranke moraju imati priliku ne samo obznaniti sve dokaze potrebne da bi uspjele sa svojim zahtjevima nego i saznati za sve predložene dokaze ili dostavljena očitovanja te staviti svoje primjedbe na njih, a sve to kako bi mogle utjecati na odluku suda, jer je navedenom odredbom propisano da se stranci mora omogućiti izjašnjavanje o svim činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima važnim za rješavanje predmetna upravne stvari. U kontekstu nalaza vještaka, pravila o njegovoj prihvatljivosti ne smiju lišiti dotičnu stranku mogućnosti da ga učinkovito ospori. U određenim se okolnostima odbijanje omogućavanja dodatnog ili drugog stručnog ispitivanja materijalnih dokaza može smatrati povredom čl. 6/1.'

Stoga, a slijedom svega naprijed navedenog, cijeneći činjenicu da su citirani nalazi i mišljenja ovlaštenih vještaka bili odlučni za ocjenu da tužitelju nije utvrđeno postojanje tjelesnog oštećenja te da je odbijen njegov zahtjev za priznavanje prava na naknadu zbog tjelesnog oštećenja, uz obrazloženje da osiguraniku ne pripada pravo na naknadu zbog tjelesnog oštećenja prema odredbi čl. 61/2. ZOMO, jer ozljeda kralježnice od 8. ožujka 1996. i naknadno utvrđene tegobe zbog kojih je višekratno operativno liječen ne uvjetuju nastanak oštećenja prema Listi tjelesnih oštećenja, a da se tjelesno oštećenje s osnove bolesti karpalnog kanala te kontrakture desnog ramena još ne može procijeniti budući da je bolest u fazi obrade i liječenja te da se nakon završetka toga može podnijeti novi zahtjev za ocjenu tjelesnog oštećenja, na koje nalaze stranka nije imala mogućnost očitovanja jer joj ti nalazi u tijeku upravnog postupka, a prije donošenja osporavanog rješenja, nisu bili dostavljeni, pa je došlo do povrede odredbe čl. 30. ZUP-a, a to provedeni upravni postupak čini nezakonitim budući da je takvim postupanjem upravnih tijela povrijeđen Zakon na štetu tužitelja.«

Presuda od 21. lipnja 2017

*Damir Juras\**

---

\* Dr. sc. Damir Juras, policijski savjetnik, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Split, e-mail: djuras@mup.hr.





## Znanstveno-stručni skup Instituta za javnu upravu *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: standardi i europske povelje o lokalnoj samoupravi i hrvatska lokalna i regionalna samouprava*

UDK 352/353(497.5:4EU)(047)

Godišnji znanstveno-stručni skup Instituta za javnu upravu održan je 1. ožujka 2018. u prostorijama Hrvatske obrtničke komore. Tema skupa, čiji je glavni urednik bio prof. dr. sc. Ivan Koprić sa Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i predsjednik Instituta za javnu upravu, bila je *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: standardi i europske povelje o lokalnoj samoupravi i hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Povod temi dalo je obilježavanje trideset godina od stupanja na snagu Europske povelje o lokalnoj samoupravi Vijeća Europe 1988., te dvadeset godina od stupanja na snagu Povelje u Republici Hrvatskoj 1998.

Uvodnu riječ skupa imao je predsjednik Odbora za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu Hrvatskog sabora Tulio Demetlika, koji se osvrnuo na političku situaciju posljednjih 25 godina. Istaknuo je da u tom razdoblju nije provedena potrebna reforma lokalne samouprave, a ni u budućnosti za neku veću reformu nema političke volje, što Hrvatsku ostavlja jednom od najcentraliziranijih država Europe. Željko Turk, predsjednik Udruge gradova, naglasio je važnost sudjelovanja lokalne i državne razine u rješavanju problema koji se postavljaju pred njih. Okupljenima se zatim obratio predsjednik Instituta za javnu upravu profesor Ivan Koprić. U svojoj uvodnoj riječi osvrnuo se na Europsku povelju o lokalnoj samoupravi i važnost njezina usvajanja u Vijeću Europe. Kritiku je usmjerio prema

sustavu lokalne samouprave čije je stanje loše ocijenio i naglasio da je reforma više nego potrebna, a pogotovo decentralizacija i demokratizacija.

Profesor Koprić održao je i prvo izlaganje u prvom panelu u kojem je prikazao suvremene trendove u razvoju lokalne samouprave i dosadašnji razvoj hrvatske lokalne i regionalne samouprave. Izložio je četiri povijesna modela lokalne samouprave u Europi i njihovu međusobnu harmonizaciju i približavanje. Kritički se osvrnuo na stanje hrvatske lokalne samouprave i dao preporuke kako bi se sustav lokalne samouprave približio standardima hrvatskog Ustava i Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

O problemima hrvatske lokalne samouprave i mogućim rješenjima izlagao je profesor Robert Blažević sa Pravnog fakulteta u Rijeci. Njegova kritika bila je usmjerena prevelikom broju općina i gradova i istaknuo je potrebu racionalizacije. Kazao je da potrebno radikalno smanjiti broj lokalnih jedinica i županija, a razlog tako velikog broja nalazi u tome što je pola njih formirano u tzv. pasivnim krajevima Hrvatske. Kao drugi temeljni problem istaknuo je kriminal, korupciju i nepotizam u malim sredinama.

Mladen Ivanović, tajnik Izaslanstva u Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe, govorio je o Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Naglasio je da ona predstavlja bitnu smjernicu za daljnji razvoj sustava hrvatske lokalne samouprave. Od stupanju na snagu Povelje u Hrvatskoj Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe proveo je tri nadzora: 1998., 2007. i 2016. U ta tri nadzora doneseni su zaključci o položaju lokalnih i regionalnih jedinica naspram središnje vlasti koja još uvijek dominira nad nižim razinama. Zaključno je istaknuo problem nadležnosti lokalnih jedinica i potrebu uspostave dobre veze između lokalne samouprave i središnje države.

Profesor Boris Bakota sa Pravnog fakulteta u Osijeku u svom je izlaganju ispita kakav je položaj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u smislu zaštite prava koja za njih proizlaze iz odredaba EPLS-a te kakvu zaštitu pruža Ustavni sud Republike Hrvatske. Govoreći o Ustavnom sudu, predstavio je odluke Suda o ukidanju odredbi koje su vezane za implementaciju Povelje, čime se zapravo usporio razvoj same lokalne samouprave.

Slavica Banić govorila je o odlukama Ustavnog suda i pravnim sredstvima koja su na temelju Ustava i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu dostupna jedinicama lokalne samouprave radi zaštite prava na lokalnu samoupravu: zahtjev za ocjenu ustavnosti i ustavna tužba. Govorila je o Ustavnom zakonu donesenom 1991. koji je tijelima lokalne samouprave omogućio pravo podnošenja zahtjeva za ocjenu ustavnosti i o promjeni toga Zakona

2000. koji je dao pravo na podnošenje ustavnih tužbi u slučaju povrede prava lokalne samouprave.

Prvi panel završio je svojim izlaganjem Vanja Seršić. Njegovo izlaganje također je istaknulo preveliku centralizaciju države i prevelik broj jedinica lokalne samouprave. Iako je Hrvatska ratificirala EPLS, neki njezini dijelovi i dalje se ne primjenjuju u potpunosti. U usporedbi s drugim državama Europe, vidi se da Hrvatska zaostaje u decentralizaciji. Sukladno tome iznose se neka rješenja o teritorijalnim promjenama i decentralizaciji kako bi se poboljšala efikasnost hrvatske javne uprave i lokalni izborni sustav.

Drugi panel otvorio je docent Dario Čepo sa Pravnog fakulteta u Zagrebu koji je u suradnji s profesorom Slavenom Ravličem analizirao standarde Europske povelje te ih podijelio u četiri skupine: političke, financijske, pravne i administrativno-upravne. Stanje lokalne demokracije u Hrvatskoj analizirali su kroz primjere dobre prakse, kojima se jača lokalna demokracija, te kroz analizu temeljnih problema lokalne demokracije, a potkrijepili su ih dvama primjerima dobre demokratizacije javne uprave – savjetovanje sa zainteresiranom javnošću i participativno budžetiranje.

Sljedeće izlaganje održale su Romea Manojlović Toman i Tijana Vukojičić Tomić sa Pravnog fakulteta u Zagrebu. Analizirale su primjenu načela demokracije kao temeljnog načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi u hrvatskoj lokalnoj samoupravi. Dva glavna problema kojima su se bavile jesu uloga lokalnog predstavničkog tijela te kolika je stvarna primjena instrumenata neposrednog sudjelovanja i odlučivanja građana – referendum, građanskih inicijativa i mjesne samouprave. Zaključile su da je uloga predstavničkog tijela značajno oslabjela u korist izvršnog tijela, a neposredno sudjelovanje građana je zanemareno.

U svom izlaganju i Vojko Rešetar iz Grada Zagreba bavio se pitanjem nestranačkog koncepta lokanih izbora kao spasa lokalne demokracije. Smatra da za lokalnu samoupravu nije prirodno višestranačje te se time zapravo negira njihova autonomija. Zaključio je da nestranačka lokalna demokracija prvenstveno ovisi o političkoj volji.

Izlaganje o participaciji na lokalnoj razini kao standardu Vijeća Europe imala je docentica Anamarija Musa s Pravnog fakulteta u Zagrebu, koja je ujedno i povjerenica za informiranje Republike Hrvatske, te Dana Dobrić Jambrović sa Pravnog fakulteta u Rijeci. Naglasak njihova izlaganja bio je na otvorenosti i transparentnosti lokalne samouprave te uključivanju građana u rad i odlučivanje, kao što je mogućnost odlučivanja vezana za donošenje lokalnog proračuna. Također je dio predavanja izdvojen za Protokol o pravu na sudjelovanje javnosti u poslovima lokalnih vlasti.

O problematici odnosa s javnošću i njegovu doprinosu ostvarenju misije lokalne samouprave u Hrvatskoj, govorila je Andreja Pavlović. Kao najveći problem istaknula je netransparentnost općina te nemogućnost uvida građana u proračun i odlučivanje u njegovu donošenju, a utjecaj politike u zapošljavanju i dalje je velik.

Drugi panel završio je predavanjem profesora Vedrana Đulabića s Pravnog fakulteta u Zagrebu, koji se u svom radu bavio harmonizacijom regionalne samouprave u Europi, ali i regionalnim razinama i pitanjima regionalnog značaja u Hrvatskoj. Govoreći o Hrvatskoj, ustvrdio je da postoji neadekvatno zakonsko određenje županije kao jedinice lokalne (područne) samouprave koje ne slijedi moderno shvaćanje regionalne samouprave. Zaključio je da u Hrvatskoj nema snažnog regionalizma i da postoji nejednak kapacitet i mogućnosti županija. Za to je potrebna reforma županijskog ustroja i regionalizacija države, no za to ne postoji politička volja.

Treći panel otvorila je Nives Kopajtich Škrlec iz Udruge gradova u Republici Hrvatskoj. Kratko se osvrnula na znanstveni rad kojim je analizirano nekoliko odabranih odredaba Europske povelje o lokalnoj samoupravi s aspekta praktičnih iskustava stečenih u radu nacionalne organizacije gradova, Udruge gradova u Republici Hrvatskoj. Naglasila je važnost uloge Udruge u zadatku njezine sustavne suradnje i dijaloga s tijelima središnje državne vlasti i sukreiranju zakonodavnog okvira lokalne samouprave u Hrvatskoj kako bi taj okvir bio sukladan načelima Europske povelje. Kritiku je uputila sustavu financiranja lokalne samouprave i određivanju samoupravnog djelokruga koji još nije usuglašen s načelima Europske povelje. U izlaganju je naglasila da je proces ratifikacije Povelje teкао teško i s puno odgoda, a sam ishod i učinak za lokalnu samoupravu i dalje je diskutabilan, a dio odgovornosti vidi u Ministarstvu uprave koje svojim angažmanom i slabim kapacitetima uzrokuje slabo stanje lokalne samouprave. Svoje izlaganje završila je zaključkom da reformu ne treba provoditi *ad hoc* ukidanjem županija i općina, već da je to sustavan projekt za koji su potrebne godine.

Sljedeći za govornicom bio je docent Mihovil Škarica s Pravnog fakulteta u Zagrebu koji se osvrnuo na funkcionalni odnos lokalne i područne samouprave u Hrvatskoj u svjetlu odredaba Povelje. Glavni sadržaj njegova izlaganja bila je analiza i usporedba poslova i ovlasti jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj s poslovima i ovlastima županija uzimajući Europsku povelju o lokalnoj samoupravi kao analitički okvir kojim je nastojao utvrditi primjenjuje li se ona jednako na razini gradova/općina i razini županija. Zaključio je da postoje nelogičnosti, preklapanja ustav-

nog jamstva lokalnih i regionalnih poslova koji se pojavljuju prilikom zakonske regulacije poslova te prebacivanje odgovornosti s jednih aktera na druge.

O financiranju lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj i standardima Europske povelje o lokalnoj samoupravi govorila je Tereza Rogić Lugarić, profesorica s Pravnog fakulteta u Zagrebu. U uvodu je istaknula da je Povelja važna i za financijsko pravo, za što je i dokaz članak 9. Povelje koji govori o lokalnim financijama. Govoreći o navedenom članku, naglasila je da je njegoa ratifikacija u Hrvatskoj protekla u dvije faze. Analizirajući hrvatski sustav i načelo prava na vlastite prihode, zaključila je da postoji raznolikost lokalnih prihoda i da dio prihoda lokalnih jedinica proizlazi iz vlastitih poreza i naknada, ali da oni zauzimaju minimalni postotak u javnim davanjima. Govoreći o porezima, lokalne jedinice su samostalne u određivanju stopa poreza, no oni moraju biti u granicama određenim zakonom, pri čemu se koriste pristupom "upravljanja prihodima" (*tax compliance*). Profesorica je dalje istaknula načelo zaštite financijski slabijih lokalnih jedinica povezujući ga s dobrom praksom jedinica, navodeći da su to upravo konzultativni mehanizmi i koncept suradnje, tj. konzultacija oko donošenja proračuna i zakona koji se odnose na lokalne jedinice te i međuproračunski transfer koji stoji jedinicama na raspolaganju.

Bojan Dadasović govorio je o načelu samostalnosti lokalnih jedinica pri određivanju vlastitog unutarnjeg ustrojstva koji se uređuje u članku šestom EPLS-a. Naglasak njegova rada je na sistematizaciji broja upravnih organizacija u hrvatskoj lokalnoj samoupravi, i to u dvije faze: u razdoblju 1992. – 2009. i od 2009. do danas, te na temeljnim problemima koji pritom postoje.

Željka Burić predstavila je istraživanje o suzbijanju korupcije povezano s načelima EPLS-a, konkretno s primjenom čl. 10. Predstavila je projekt *Javno nema tajni* koji ima zadaću učiniti da građanima bude dostupno sve ono što se financira iz državnog i lokalnog proračuna. Zaključila je da bi njegovom provedbom sami službenici bili obrazovaniji, a tijek reformi nastavio bi se nakon što je on u jednom djelu stao.

O ratifikaciji i primjeni EPLS-a u zemljama u regiji svoje viđenje dali su gostujući profesori iz Slovenije, Srbije i Bosne i Hercegovine. Prvi je izlagao docent javne uprave Fakulteta za upravu Sveučilišta u Ljubljani Iztok Rakar. U svom se izlaganju bavio procjenom razvoja slovenske lokalne samouprave. Istaknuo je probleme u primjeni načela supsidijarnosti i financijskoj autonomiji lokalne samouprave. Naglasio je i da središnja vlast više zagovara međuopćinsku suradnju jedinica negoli ukidanje ili spajanje općina.

Docentica Jelena Vučković s Pravnog fakulteta u Kragujevcu predstavila je istraživanje koje je radila zajedno sa svojim kolegama profesorima Predragom Dimitrijevićem i Dejanom Vučetićem s Pravnog fakulteta u Nišu. U svome radu predstavili su rezultate u kojoj je mjeri Srbija uskladila svoj pravni sustav sa standardima koje pred nju stavlja EPLS. Zaključuje da je institucionalni okvir dobar, no problem je usklađenost pravnog poretka s neratificiranim odredbama Povelje. Također je govorila o potrebi reforme lokalne samouprave i donošenja novog Zakona o lokanoj i područnoj samoupravi te o potrebi uvođenja drugog stupnja lokalne samouprave jer Srbija ima monotipski model lokalne samouprave.

Završno izlaganje imao je mr. sc. Muhamed Mujakić s Pravnog instituta u Sarajevu koji je govorio o iskustvima Bosne i Hercegovine u ratifikaciji i primjeni EPLS-a. Smatra da je usklađivanje pravnog sustava s Poveljom zadovoljavajuće, ali da još nije u potpunosti ispunjeno te naglašava potrebu jačanja međuopćinske suradnje i pružanja javnih usluga zajedničkim djelovanjem uz daljnju decentralizaciju. Problem su, istaknuo je, i ustavi entiteta koji onemogućavaju dogovor o rješavanju problema i provođenju potrebnih reformi.

U završim riječima, komentarima i raspravi koja se vodila između sudionika skupa dalo se zaključiti da je za reformu lokalne samouprave i daljnju decentralizaciju potrebna odgovornost i čvrsta odluka središnje vlasti, koja nažalost trenutačno ne postoji. Svi radovi skupa objavljeni su u posebnom priručniku Instituta za javnu upravu, o čemu se informacije mogu pronaći i na službenoj stranici Instituta za javnu upravu ([www.iju.hr](http://www.iju.hr)).

*Karlo Novosel\**

\* Karlo Novosel, student pete godine stručnog specijalističkog studija javne uprave na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: [novosel.carlo@gmail.com](mailto:novosel.carlo@gmail.com).

## *Sjednica Skupštine Instituta za javnu upravu*

UDK 35.07:061.1(497.5)(042)

Dana 19. siječnja 2018. u prostorijama Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu održala se sjednica Skupštine Instituta za javnu upravu koju je vodio prof. dr. sc. Ivan Koprić, predsjednik Instituta za javnu upravu i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Otvarajući sjednicu profesor Koprić pozdravio je okupljene članove Instituta. Ocijenio je rad Instituta u razdoblju od održavanja posljednje sjednice 2015. vrlo konstruktivnim i plodonosnim.

Profesor Koprić najprije je izložio Izvješće o radu Instituta koji je posljednje dvije godine bio vrlo aktivan i uspješan. Institut za javnu upravu trenutno ima 80 članova, od čega 78 fizičke i dvije pravne osobe. Članovi Instituta, a osobito članovi upravljačkih tijela Instituta, aktivni su u obavljanju raznih društvenih i profesionalnih dužnosti čime pridonose razvoju i profesionalizaciji javne uprave u Hrvatskoj. Tajništvo Instituta redovito se sastajalo, a tijekom 2016. i 2017. sastalo se ukupno sedam puta. Profesor Koprić zaključio je da Institut uspješno realizira aktivnosti planirane u Planu rada za razdoblje 2015.-2017. Među njima su provođenje natječaja za dodjelu Nagrade Eugen Pusić, odobravanje prve istraživačke stipendije za mlade istraživače iz inozemstva 2017. i osnivanje biblioteke *Moderna javna uprava*. Godine 2016. osnovan je i Centar za lokalnu samoupravu, no on još ne djeluje zbog nedostatnih personalnih kapaciteta. Tijekom 2017. rekonstruirana je i unaprijeđena web stranica Instituta. Broj pratitelja Instituta na društvenim mrežama (*Facebook*, *Twitter*) kontinuirano raste. Profesor Koprić posebno se osvrnuo na znanstveno-istraživačku aktivnost Instituta koju je ocijenio vrlo bogatom. U razdoblju 2015.-2017. dovršeno je šest znanstvenoistraživačkih projekata, a u organizaciji Instituta održane su jedna tribina, dva skupa u sklopu kojih su izdana i dva zbornika radova, dva teorijska razgovora i tri gostujuća predavanja. U suradnji s Friedrich Ebert Stiftungom organizirano je i šest Foruma za javnu upravu, a u suradnji s međunarodnim (IPSA, NISPACEE i COST) i doma-



ćim (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu) organizacijama još četiri međunarodne znanstvene konferencije. Kao jedan od najznačajnijih uspjeha Instituta profesor Koprić istaknuo je da se časopis Hrvatska i komparativna javna uprava sada indeksira u dvije nove baze (*Web of Science Core Collection – Emerging Sources Citation Index i HeinOnline*) zbog čega je u najvišoj, A1 kategoriji časopisa za društvene znanosti. Odnedavno su u časopisu odvojeni znanstveni i stručni dio koji se objavljuje kao poseban prilog. Članovi Instituta jednoglasno su prihvatili Izvješće o radu Instituta.

Profesor Koprić potom je iznio financijsku situaciju Instituta koja je, prema financijskim izvješćima, zadovoljavajuća. Profesor Koprić izabran je na još jedan mandat predsjednika Instituta za javnu upravu te je ukratko predstavio Program rada Instituta za naredno dvogodišnje razdoblje, koji je jednoglasno usvojen. Profesor Koprić je kao zamjenicu predsjednika Instituta predložio prof. dr. sc. Gordanu Marčetić, kao glavnog tajnika Instituta doc. dr. sc. Nikolu Popovića te novi sastav Tajništva Instituta (doc. dr. sc. Jasmina Džinić, Josip Jambrač, izv. prof. dr. sc. Mirko Klarić, Boris Milošević, izv. prof. dr. sc. Tereza Rogić Lugarić, izv. prof. dr. sc. France Staničić, dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić i Jasna Prka) i Nadzornog odbora Instituta (prof. dr. sc. Slaven Ravlić, doc. dr. sc. Goranka Lalić Novak, Slobodan Ljubišić), što su članovi Instituta jednoglasno prihvatili.

*Iva Lopižić\**

\* Dr. sc. Iva Lopižić, poslijedoktorandica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: iva.lopizic@pravo.hr.

# Konferencija Hrvatskog politološkog društva i Instituta za javnu upravu *Trump, Populism, and Democracy: The Role of Electoral Campaigns and Presidential Administrations in Mainstreaming Extremism*

UDK 324(73)(047)

U Zagrebu je, 8. svibnja 2018., održana konferencija *Trump, Populism, and Democracy: The Role of Electoral Campaigns and Presidential Administrations in Mainstreaming Extremism*. Konferenciju, koja je održana na Fakultetu političkih znanosti, zajednički su organizirali Hrvatsko politološko društvo i Institut za javnu upravu, u povodu gostovanja prof. emerit. Freda Lazina u Hrvatskoj.

Fred Lazin doktorirao je političku znanosti na Sveučilištu u Chicagu, nakon čega se zaposlio na novouspostavljenom Sveučilištu Ben Gurion u Izraelu (1975). Ondje je uspostavio nekoliko studijskih programa i odjela, a bio je predstojnikom Odjela za izučavanje politike i vladavine. Autor je više od 80 znanstvenih članaka i poglavlja u knjigama, a samostalno je napisao 11 knjiga, koje se bave temama komparativnih javnih politika, politike Izraela, te Židova u američkoj politici i društvu. Njegov pionirski rad o odnosu američkih židovskih organizacija prema izbjeglim njemačkim Židovima tijekom 1930-ih započeo je sasvim novo područje istraživanja unutar studija holokausta.

S obzirom na to, profesor Lazin bio je i više nego relevantan plenarni govornik, koji je u svojem uvodnom izlaganju (*De)Stabilizing Influence of President Trump's Administration on the US and International System*, dao jasan i kvalitetan pregled situacije u američkom društvu, koja je kulminirala izborom Donalda Trumpa za predsjednika SAD-a. Upozorio je na utjecaj globalizacije na stagnaciju dohodaka najvećeg broja stanovništva, na sla-

bljenje sindikata i kolektivne zaštite radničkih prava te na sve snažniju medijsku polarizaciju, koja je vodila stvaranju sloja nezadovoljnih pojedinaca bez osjećaja da ih *mainstream* političke elite sluša i čuje. Uz to, Lazin se dotaknuo i utjecaja međunarodnih aktera, poput Rusije, pokazujući važnu poveznicu između ljudi kojima se Trump okružio i ruskog političkog i ekonomskog establishmenta.

Izlaganje profesora Lazina potaknulo je živu raspravu s publikom, koja je postavljala argumentirana i relevantna pitanja, a odgovori su dobro poslužili kao uvod u ostatak konferencije i izlaganja panelista. Interdisciplinarni pristup ovoj temi, koji je okupio politologe, pravnike i sociologe, upozorio je na njezinu kompleksnost i na potrebu veće suradnje između različitih, ali srodnih disciplina u pronalaženju odgovora na probleme koji proizlaze iz kompleksnih društvenih fenomena. Mahom mlada generacija hrvatskih akademskih znanstvenika to je u svojim izlaganjima i kasnijoj raspravi s uvodnim govornikom pokušala i učiniti.

Kao prvi izlagač doc. dr. sc. Višeslav Raos u svojem je radu *Trump Presidency and the Crisis of Party Democracy in Contemporary America*, upozorio na neke empirijske podatke koji pokazuju razinu povjerenja, zadovoljstva i potpore američkih građana dominantnim političkim strankama u SAD-u. Raos je pritom istaknuo sve veću polariziranost američkoga biračkog tijela, odnosno sve veće udaljavanje medijanskoga birača Republikanaca, od medijanskoga birača Demokrata. To upućuje na sve radikalnije stavove koje birači stranaka kojima pripadaju gaje o određenim društvenim pitanjima i na spremnost stranaka da se prilagode novonastalim okolnostima.

Na njegovo se izlaganje izvrsno nadovezao doc. dr. sc. Aleksandar Maršavelski svojim radom *Criminal Liability of Political Parties: A New Instrument of Militant Democracies*, koji upućuje na diskrepanciju između smanjenja povjerenja građana u politike stranke i rasta njihove potencijalne moći. Maršavelski, s pravne pozicije, pokušava odgovoriti na pitanje odgovornosti političkih stranaka mimo izborne procedure, pogotovo u slučajevima kada one očigledno krše pravne norme i pravila. S obzirom na gotovo bezrezervnu podršku koju Republikanska stranka daje Donaldu Trumpu, čak i u granično legalnim slučajevima, pitanje koje postavlja Maršavelski iznimno je relevantno.

Neki od tih slučajeva tiču se i Trumpova odnosa prema američkom administrativnom aparatu, koji on i njegovi lojalisti nastoje transformirati na temeljima ideja »minimalne države«. O uspjehu ili neuspjehu toga plana, kao i o potencijalnim posljedicama, u svojem je izlaganju *The Future of Administrative Reforms under Trump* govorio izv. prof. Vedran Đulabić.

Doc. dr. sc. Antonija Petričušić svojim je izlaganjem na temu *Exporting Conservative Agenda: The Rise of Religious Social Movements in the US and Europe* otvorila vrlo važnu temu odnosa konzervativnoga i religioznog civilnog društva u SAD-u i njihovih partnera u Europi, uključujući i Hrvatsku. Petričušić je pokazala da snaga tih udruga, ujedinjenih u religijsko-konzervativni društveni pokret, jača dolaskom na vlast Donalda Trumpa, ali i da je taj pokret bio važan u njegovu izboru za predsjednika. Time, ističe Petričušić, možemo pokazati i potencijalnu budućnost u nizu europskih država u kojima jačaju domaći religijsko-konzervativni pokreti. Hrvatska je tu ključno ideološko bojno polje.

Na kraju konferencije uslijedila su dva izlaganja koja su govorila o promjenama u međunarodnom političkom polju nakon dolaska Donalda Trumpa na čelo SAD-a. Prvo je izv. prof. dr. sc. Davor Boban, u svojem izlaganju naslovljenom *Russia's Position in the International Political Arena and the Trump Elections*, pokazao jačanje ruske pozicije u međunarodnim odnosima, od Sirije do Balkana, te nespornost nove američke administracije da taj ruski probudeni angažman spriječi u značajnijoj mjeri. Iz sasvim drugog kuta temi utjecaja Trumpa na međunarodne političke odnose pristupa doc. dr. sc. Dario Čepo, koji izlaganjem *The European Union in Even More Precarious World: How to Deal with the Known Unknowns after 2016 Elections*, pokazuje rast netrpeljivosti između Trumpove administracije i službenih europskih institucija u Bruxellesu (uključujući i NATO) te načine na koje se Europska unija i njezine države članice nastoje nositi s potencijalnim nestankom strateškoga atlantskog partnerstva, koji je bio kamen temeljac međunarodnih odnosa od kraja Drugoga svjetskog rata.

Konferenciju su, pozdravnim govorima, otvorili prof. dr. sc. Dražen Lalić, u ime Hrvatskog politološkog društva kao njegov predsjednik, te dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić u ime Instituta za javnu upravu i u ime njegova predsjednika prof. dr. sc. Ivana Koprića. Tijana Vukojičić Tomić, uz to je, moderirala cjelokupnom konferencijom.

Dario Čepo\*

---

\* Doc. dr. sc. Dario Čepo, docent na Katedri za sociologiju Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: dcepo@pravo.hr.

## Međunarodna konferencija *Petnaest godina prava na pristup informacijama u Hrvatskoj*

UDK 342.732(497.5)(047)

Međunarodnom konferencijom *Petnaest godina prava na pristup informacijama u Hrvatskoj*, održanom 11. svibnja 2018. u Zagrebu, u organizaciji Povjerenice za informiranje, obilježeno je 15 godina primjene pravnog okvira za ostvarivanje prava na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj, utemeljenog Zakonom o pravu na pristup informacijama iz 2003. te ojačanog usvajanjem novog Zakona 2013. godine. Konferencija je održana u okviru operacije *Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama*, koja se sufinancira sredstvima Europskog socijalnog fonda, iz Prioritetne osi *Dobro upravljanje Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali*, koju povjerenik provodi u razdoblju 1. listopada 2017.-30. rujna 2018. S ciljem kontekstualiziranja izazova s kojima se susreću države i drugi dionici procesa usmjerenog na ostvarenje transparentne i otvorene vlasti, Konferencija je kroz tri panela okupila eminentne stručnjake s područja prava na pristup informacijama i suzbijanja korupcije, uključujući predstavnike institucija nadležnih za zaštitu tog prava i s iskustvom nadzora nad primjenom zakonodavnog okvira iz susjednih zemalja te predstavnike civilnog društva, medija i akademske zajednice iz Hrvatske i inozemstva.

Otvaranje Konferencije pozdravile su Povjerenica za informiranje, dr. sc. Anamarija Musa i Lidija Lukina Kezić, zamjenica pučke pravobraniteljice. Povjerenica je istaknula kako okupljanje predstavlja priliku da se iz različitih perspektiva razmotri i raspravi sljedeća faza razvoja prava na pristup informacijama kao globalnog fenomena, koji je potrebno redefinirati i razjasniti njegovo korištenje u digitalnom društvu i participativnom upravljanju javnim dobrima. Naglasivši nekoliko razloga zbog kojih se pristup informacijama kritizira, uključujući probleme vezane uz interne mehanizme tog prava, koji zahtijevaju stalno balansiranje između prava na pristup

informacijama i drugih legitimnih interesa, kao što su zaštita privatnosti, poslovnih tajni i slično, te niza izazova koji proizlaze iz različitih političkih i društvenih okolnosti, a osobito povećanih očekivanja građana, civilnog i privatnog sektora za većom transparentnošću i otvorenošću javne vlasti, povjerenica je naglasila potrebu rekonceptualiziranja prava na pristup informacijama u digitalnom društvu. Zamjenica pučke pravobraniteljice iskoristila je pak priliku da istakne važnost pristupa informacijama na području neutraliziranja korupcijskih rizika i povratka povjerenja građana u institucije vlasti, jer samo informirani građani mogu utjecati na procese donošenja odluka i na promjene koje su u funkciji ostvarenja drugih prava, ispunjavanja obveza i kvalitete života.

U uvodnom dijelu Konferencije, u izlaganju pod nazivom *Pravo na pristup informacijama: pravo, zakoni i zaštita*, prof. dr. sc. Josip Kregar s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, koji je ujedno bio sudionik uspostavljanja sustava prava na pristup informacijama u Hrvatskoj, naglasio je da se često zaboravlja kako se javne dužnosti obavljaju zbog građana. Stoga je potrebna promjena u ponašanju i stavovima nositelja političkih vlasti te snažna promjena i mobilizacija javnog mnijenja. Potom je izv. prof. dr. Margaret Kwoka sa Sveučilišta u Denveru, Sturm College of Law, iznijela rezultate projekta analize primjene američkog Zakona o slobodi informiranja koji su pokazali da najveći broj zahtjeva postavljaju tvrtke te građani radi ostvarenja zarade, vlastite koristi i privatnog interesa, dok se mediji pristupom informacijama slabo koriste kao instrumentom za dobivanje informacija od javnog interesa, iako je prvotna ideja tvoraca Zakona bila upravo pristup novinara javnim informacijama. Opisom vlastitih iskustava, osobito kao prvog škotskog povjerenika i savjetnika u drugim državama koje uspostavljaju svoje zakone, nastavio je i dr. Kevin Dunion, profesor na Sveučilištu Dundee i sada predsjednik škotskog Povjerenstva za etičke standarde. Istaknuo je da glavnom preprekom ostvarenju informacija smatra ignoriranje postavljenih zahtjeva (šutnja uprave), odnosno neodgovaranja, odgađanja i izbjegavanja davanja javnih informacija od tijela javne vlasti. Prvi dio Konferencije zaključila je dr. Polonca Kovač, profesorica upravnog prava sa Sveučilišta u Ljubljani, koja se bavi pristupom informacijama u Sloveniji i EU, a upozorila je da su za dobru vladavinu nužne administrativna transparentnost i manje formalizirane, kraće i jeftinije procedure.

U panelu *Pristup informacijama iz perspektive povjerenika* predstavnici institucija nadležnih za zaštitu prava na pristup informacijama u Hrvatskoj, Sloveniji, Albaniji, Crnoj Gori i Makedoniji predstavili su svoja iskustva i razmotrili ključne izazove ostvarivanja prava na pristup informacijama u svojim zemljama.

Mr. sc. Dubravka Bevandić, voditeljica Službe za zaštitu prava na pristup informacijama u Uredu povjerenice za informiranje, opisala je pravo na pristup informacijama istaknula je izazov s kojim se tijela suočavaju prilikom provedbe testa razmjernosti i javnog interesa, ključnog mehanizma Zakona o pravu na pristup informacijama.

Kristina Kotnik Šumah, zamjenica slovenske povjerenice za informiranje, predstavila je rad slovenskog povjerenika za informiranje i govorila o ograničenjima u ostvarenju prava na pristup informacijama, čiji je primarni razlog zaštita ljudskih prava i legitimnih interesa te moguće korištenje protivno svrsi zakona (zlouporaba prava).

Ardita Shehaj, načelnica službe za pravo na pristup informacijama albanskog povjerenika za informiranje i zaštitu podataka, opisala je modalitete ostvarivanja prava na pristup informacijama u Albaniji, osobito u suradnji s civilnim društvom, te opisala državni portal i mobilnu aplikaciju za podnošenje zahtjeva za pristup informacijama.

O opasnostima zlouporabe prava na pristup informacijama i primjerima te zlouporabe, govorila je Biljana Božić, načelnica službe u Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama Crne Gore, koja je istaknula snažan porast u količini primljenih zahtjeva i žalbi u posljednjih pet godina što pokazuje da aktivan angažman građana čini društvo transparentnijim.

Darko al Blana, savjetnik u makedonskoj Komisiji za zaštitu prava na slobodan pristup javnim informacijama, izrazio je potrebu za efikasnijom provedbom Zakona radi suočavanja s ključnim problemom šutnje uprave, odnosno ignoriranja zahtjeva koje građani postavljaju tijelima javne vlasti u nastojanju da ostvare svoje ustavno pravo na informaciju.

Posljednji dio Konferencije pod nazivom *Pristup informacijama: Izazovi i implikacije* okupio je predstavnike medija, civilnog društva i akademske zajednice, koji su ujedno stručnjaci za pojedina pitanja pristupa informacijama, jačanja transparentnosti i suzbijanja korupcije. U raspravi su sudjelovali: Helen Darbshire, dugogodišnja aktivistica za razvoj prava na pristup informacijama u Access Info Europe; Munir Podumljak, izvršni direktor Partnerstva za društveni razvoj; izv. prof. dr. sc. Lana Ofak s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, koja se bavi pristupom informacijama i savjetovanjima s javnošću u pitanjima zaštite okoliša; Jelena Berković, izvršna direktorica GONG-a te Tomislav Klauški, novinar 24 sata.

Kako je istaknuto u izlaganjima i u raspravi, iako je postignut velik napredak i iskorak u razvoju svijesti o pravu na pristup informacijama, potrebne su dodatne inicijative, osobito utemeljene na suradnji s civilnim društvom

te jačanje kapaciteta nadzornih institucija. Sudionici Konferencije pozdravili su i dali podršku dosadašnjim naporima na razvoju sustava zaštite prava na pristup informacijama i doprinosu otvorenom i transparentnom društvu hrvatskoj instituciji povjerenika za informiranje i osobito prvoj povjerenici dr. sc. Anamariji Musa te izrazili optimizam u pogledu jačanja transparentnosti u Hrvatskoj.

*Lucija Jadrijević\**

---

\* Lucija Jadrijević, stručna suradnica u Uredu povjerenice za informiranje, e-mail: lucija.jadrijevic@pristupinfo.hr.



## Petnaesti Forum za javnu upravu: *Lokalna demokracija u Hrvatskoj: trebamo li promjenu?*

UDK 342.25(497.5)(047)

Dana 29. rujna 2017. u Zagrebu je održan petnaesti Forum za javnu upravu koji zajednički organiziraju Institut za javnu upravu i Friedrich Ebert Stiftung. Ovaj Forum, koji se bavio pitanjem lokalne demokracije, okupio je više od dvadesetak sudionika, i to predstavnike akademske zajednice, praktičara iz područja javne uprave, studenata studija javne uprave te predstavnike organizacija civilnog društva. Forum je otvorila njegova organizatorica doc. dr. sc. Anamarija Musa s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i povjerenica za informiranje Republike Hrvatske, a moderirala ga je Nives Miočić.

Na Forumu su održana dva uvodna izlaganja: prof. dr. sc. Nenada Zakošek s Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu i prof. dr. sc. Ivana Koprića, predstojnika Katedre za upravnu znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i predsjednika Instituta za javnu upravu, a zatim su pozvani diskutanti, prof. dr. sc. Robert Blažević sa Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, izv. prof. dr. sc. Vedran Đulabić sa Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Dragan Zelić iz GONG-a, dali početne komentare, nakon čega je uslijedila rasprava svih sudionika.

U svome izlaganju profesor Zakošek je analizirao stanje lokalne demokracije i lokalnih politika u Hrvatskoj. Naglasio je da već više od dvadeset godina surađuje sa Friedrich Ebert Stiftungom u Hrvatskoj te da je ona početkom 1990-ih vodila projekt razvoja lokalne samouprave u Hrvatskoj, kao i razvoja lokalne demokracije, a prijedloge u okviru projekta davao je niz stručnjaka iz raznih europskih zemalja. Nažalost, većina prijedloga nije nikada prihvaćena u našim jedinicama lokalne samouprave. On je identificirao opće smjerove razvoja lokalne demokracije u Hrvatskoj, pri čemu je posebno naglasio da je imperativ da se građani u značajnijoj mjeri uključe u proces

odlučivanja na lokalnoj razini. Osim uključivanja, građani moraju biti i pravodobno i potpuno informirani o svim lokalnim politikama. Za jačanje lokalne demokracije predlaže edukaciju građana, participativno budžetiranje i korištenje suvremenom tehnologijom (tzv. smart instrumenti).

I profesor Koprić svoje je izlaganje započeo predstavivši stanje lokalne demokracije u Hrvatskoj i potrebu njezina jačanja. Pri tome je iznio razne oblike sudjelovanja građana u odlučivanju i radu lokalnih jedinica. Ti oblici se dijele na tradicionalne (referendum, građanska inicijativa, zborovi građana, mjesna samouprava i skupštine građana), nove oblike (neposredni izbor načelnika, opoziv izabranih dužnosnika, nezavisni politički akteri, zastupljenost manjina, vijeća mladih, lokalne nevladine organizacije i lokalni mediji) i suvremene oblike potaknute razvojem informacijske tehnologije (participativno budžetiranje, e-konzultacije, e-peticije, forumi građana, Facebook forumi, fokus-grupe).

Profesor je naglasio da su ključni faktori za modernizaciju lokalne samouprave digitalizacija, jačanje novih i tradicionalnih oblika sudjelovanja građana te otvaranje suvremenim oblicima sudjelovanja. Preduvjeti da bi se to postiglo je širenje lokalnog samoupravnog djelokruga kako bi on odgovarao potrebama građana, decentralizacija niza javnih službi na lokalnu razinu, stvaranje lokalnih jedinica koje imaju odgovarajuće financijske, fiskalne, organizacijske i personalne kapacitete, jačanje responsivnosti, profesionalnosti i etičnosti u lokalnim jedinicama. S druge strane, postoji niz otežavajućih faktora, među kojima je profesor posebno istaknuo centralizaciju, autoritaranu kulturu, monocentrizam, fragmentaciju, slabe kapacitete većine lokalnih jedinica, nedostatak inovacija i pozitivnih promjena, teškoće pristupu fondovima EU. Njegove preporuke odnose se na jačanje lokalne autonomije, teritorijalni preustroj, jačanje pozicije građane i svih oblika sudjelovanja i odlučivanja građana, uvođenje elektroničkog i preferencijalnog glasanja, jačanje integriteta u lokalnim jedinicama, jačanje uloge i snage lokalnih predstavničkih tijela, edukaciju građana i službenika.

Nakon ovih izlaganja uslijedila je rasprava sudionika koja je proizvele neke zajedničke preporuke: poticanje edukacije kako građana tako i lokalnih službenika, poticanje aktivnog uključivanja građana u procese donošenja odluka, modernizacija oblika sudjelovanja građana te reforma teritorijalnog ustroja lokalne samouprave.

*Teo Giljević\**

---

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

## Šesnaesti Forum za javnu upravu: *Upravljanje učinkovitošću u javnoj upravi*

UDK 35.071.1(047)

Dana 24. travnja 2018. u Zagrebu je održan šesnaesti Forum za javnu upravu koji zajednički organiziraju Institut za javnu upravu i Friedrich Ebert Stiftung. Ovaj Forum, koji se bavio pitanjem upravljanja učinkovitosti u javnoj upravi, otvorila njegova organizatorica doc. dr. sc. Anamarija Musa sa Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i povjerenica za informiranje Republike Hrvatske, a moderirala ga je Saša Šegrt.

Na Forumu su održana dva uvodna izlaganja: prof. dr. sc. Stanke Setnikar Cankar sa Fakulteta za upravu Sveučilišta u Ljubljani i doc. dr. sc. Romee Manojlović Toman sa Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, a zatim su pozvani diskutanti, dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović sa Ekonomskog instituta u Zagrebu, prof. dr. sc. Anto Bajo sa Instituta za javne financije i Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, prof. dr. sc. Ruža Brčić sa Fakulteta organizacije i informatike u Varaždinu i izv. prof. dr. sc. Vedran Đulabić sa Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, dali početne komentare.

U svome izlaganju profesorica Setnikar Cankar govorila je o važnosti upravljanja učinkovitosti u javnoj upravi s naglaskom na Sloveniju. Istaknula je da pitanje novca u javnoj upravi dodatno dobiva na važnosti za vrijeme gospodarske krize kada se posebno propituje položaj službenika u odnosu na zaposlene u privatnom sektoru. Učinkovitost javne uprave još prije petnaest godina u Sloveniji bilo je samo akademsko pitanje jer se smatralo da se učinkovitost ne može mjeriti. Danas se, naprotiv, može govoriti i o ekstenzivnom korištenju mjerenjem učinkovitosti u javnoj upravi, dok se zanemaruju druge vrijednosti poput kvalitete, dostupnosti usluga. Spomenula je nekoliko uspješnih primjera mjerenja učinkovitosti u Sloveniji: utvrđivanje učinkovitosti administrativnih jedinica, porezne uprave, policije te lokalnih jedinica. Kao poseban izazov nametnulo se pitanje kako doći do podataka na temelju kojih se može provesti mjerenje učinkovitosti. Kao inovativno rješenje Fakultet za upravu dobio je zaduženje

prikupljati takve podatke te su sad prvi put dostupni podaci za usporedbu i analizu slovenskih lokalnih jedinica. Kao probleme u mjerenju učinkovitosti istaknula je nesustavnost mjerenja učinkovitosti s obzirom na to da se različita ministarstva koriste različitim pristupima te je stoga aktivna politika nužnost. Završno je istaknula da se javni sektor može mjeriti, ali da je bitno da se mjere prave stvari te da svi dionici budu informirani kako bi se ostvarila svrha mjerenja učinkovitosti u javnoj upravi.

I docentica Manojlović Toman izlagala je o važnosti sustava upravljanja učinkovitosti u javnoj upravi te je dala okvirni presjek stanja u Hrvatskoj i preporuke za unaprjeđenje. Kao moguće prednosti mjerenja učinkovitosti navela je racionalizaciju procesa odlučivanja i upravljanja (*evidence based management*), transparentnost i legitimnost javne vlasti, odgovornost uprave prema političkoj vlasti i građanima te otvaranje organizacije prema inovacijama i poticanje sposobnosti učenja. S druge strane potencijalne opasnosti kriju se u pitanju kako u praksi provesti mjerenje i što sve mjeriti, stvaranju dodatnog troška i administrativnog opterećenja ako se ne iskoriste dobivene informacije na adekvatan način te stvaranje »kulture mjerenja« umjesto »kulture učinka«. U Hrvatskoj postoji niz planova, ali još uvijek ne postoji sustavan pristup mjerenju učinkovitosti. Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja regionalnim razvojem RH iz 2017. uređuje sustav strateškog planiranja Republike Hrvatske i upravljanje javnim politikama prvi put na sustavan način, no još uvijek je prerano izvoditi zaključke kako će se Zakon provoditi u praksi, ponajprije zbog slabog upravnog kapaciteta tijela javne uprave. Također postoje problemi s mjerenjem kompleksnih dimenzija učinka, nedovoljno razvijenom upravljačkom odgovornošću i menadžerskom slobodom te nepostojanjem sustava upravljanja radnim izvršenjem službenika. Završno je dala preporuke za unaprjeđenje, kako na središnjoj razini tako i na razini lokalne samouprave. Na središnjoj razini potrebno je uvesti novi informacijski sustav u kojem će informacije o tijelima biti dostupne i jednostavno vidljive po uzoru na austrijski informacijski sustav. Na lokalnoj razini poželjno je početi uvoditi mjerenje učinka lokalnih jedinica.

Nakon ovih izlaganja uslijedila je rasprava i komentari sudionika koji su se ticali kvalitete strateškog i proračunskog postupanja, političke volje za provođenje mjerenja učinkovitosti, edukacije javnih službenika, mogućnostima mjerenja učinkovitosti u hrvatskoj lokalnoj samoupravi te upravnim kapacitetim hrvatske javne uprave.

Teo Giljević\*

---

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

## Predavanje prof. em. dr. sc. Freda Lazina

UDK 35.07(569.4)(042.3)

U organizaciji Instituta za javnu upravu dana 11. svibnja 2018. u vijećnici Pravnog fakulteta u Zagrebu predavanje je održao uvaženi gostujući predavač, profesor emeritus Fred Lazin sa Sveučilišta Ben Gurion u Izraelu<sup>1</sup>. Predavanju naslova *Policy implementation, policy institutions and public administration: the Israeli case* prisustvovalo je šezdesetak slušatelja, uglavnom studenata i sveučilišnih nastavnika. Tema predavanja objedinila je glavna područja interesa i rada profesora Lazina – analizu i evaluaciju javnih politika te višerazinske odnose javnih institucija u njihovu oblikovanju i provedbi. Riječ je o osvježenom pristupu temi o kojoj je Lazin 1994. objavio i studiju *Politics and Policy Implementation: Project Renewal in Israel* (State University of New York Press, Albany).

Prvi dio predavanja bio je posvećen razmatranju teorijskog okvira i metodološkog instrumentarija za analizu i evaluaciju kompleksnih i dugoročnih javnih politika, pri čemu je Lazin kritički usporedio pristupe što su se kao dominantni razvili unutar političkih znanosti za analizu provedbe javnih politika koji se uglavnom razlikuju po osi *top-down/bottom-up* indicirajući mjesta u lancu provedbe koja su presudna za konačne ishode; kako uspješne tako i one neuspješne. Teorijski dio predavanja, a time i kasnija analiza rezultata, intoniran je invokacijom Ashfordovog pojma »političkog ustava« (*political constitution*) koji objedinjava najvažnije političke institucije u određenoj zemlji, a koje dominantno utječu na implementaciju javnih politika, pri čemu se pretpostavlja da se javne politike bilo koje vlasti neće suprotstavljati dominantnom sklopu političkog ustava niti biti uspješne ako mu oponiraju. Kao najvažniju instituciju izraelskog političkog ustava Lazin je

<sup>1</sup> Profesor Fred Lazin rođen je u Sjedinjenim Američkim Državama, ali je veći dio svoje profesionalne znanstvene karijere proveo u Izraelu. Magistrirao je i doktorirao političke znanosti na Sveučilištu u Chicagu. Osim na matičnom, predavao je na nizu svjetskih sveučilišta. Obnaša dužnost zamjenika voditelja istraživačkog odbora RC05 – Komparativne studije lokalne samouprave Međunarodne udruge političkih znanosti (IPSA – International Political Science Association).

istaknuo nužnost parlamentarnih koalicija, odnosno izostanak jednostrane vlasti bilo koje političke stranke. U drugom dijelu predavanja izložene su postavke primijenjene na empirijskom materijalu »Projekta obnove« (*Project Renewal*), dugoročnom projektu izraelske Vlade iniciranom 1977. na početku mandata premijera Beginja, u suradnji s agencijom (udrugom) Židova izvan Izraela kao glavnim donatorom projekta. Program je bio zamišljen kao skup mjera za revitalizaciju i razvoj lokalnih zajednica u Izraelu, posebno usmjeren na one ekonomski i infrastrukturno zapostavljene. Minuciozno analizirajući osobne i međuministarske odnose u vladajućoj koaliciji te one između službenih institucija i vanjskih aktera kao glavnih financijera čitavog programa, Lazin je iscrtao čimbenike koji su prouzročili početne neuspjehe programa obnove, kao i one koji su uvjetovali promjene tijekom njegove provedbe, nakon kojih su uslijedili opipljivi pozitivni rezultati. Mijenjanje formalnih i neformalnih nadležnosti između ministarstava u donošenju ključnih odluka, kao i djelokruga središnjih i lokalnih vlasti, odnosa države i privatnih donatora te odnosa između samih lokalnih aktera – sve se odigravalo u osjetljivom kontekstu unutarkoalijskih previranja uvjetovanih sve većim interesom javnosti i njezine pozitivne percpecije rezultata projekta.

U završnom je dijelu izneseno nekoliko zaključaka provedenog istraživanja: 1. razlikovanje faza oblikovanja i provedbe javnih politika moguće je samo na analitičkoj razini; u stvarnosti one su dijelovi jedinstvenog interaktivnog i međusobnog procesa; 2. potvrđena je iznimna važnost adekvatne interakcije i suradnje središnjih i lokalnih aktera za uspješnu implementaciju javnih politika i programa na lokalnoj razini; 3. potvrđena je polazna teorijska pretpostavka o važnosti i presudnom utjecaju institucija političkog ustava na sadržaj i provedbu javnih politika; 4. razumijevanje političkog i ekonomskog konteksta javnih politika krucijalno je za objašnjenje njihovih krajnjih ishoda. Nakon jednosatnog predavanja uslijedila je kraća interaktivna rasprava tijekom koje je Lazin, ponukan pitanjima prisutnih, dodatno eksplicirao političke i društvene okolnosti provedbe programa te neke njegove specifične aspekte. Studija slučaja Izraela vidno je zainteresirala prisutne. Takav prijam teme i odjek slušateljstva primarno su ishod kompetentnosti predavača, ali u određenoj mjeri pokazuju i relativnu podzastupljenost država poput Izraela u domaćem korpusu komparativnih istraživanja javne uprave i javnih politika. U tom smislu, predavanje je poticaj domaćim istraživačima na širenje vidika i dosega njihovih istraživanja.

Mihovil Škarica\*

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





HRVATSKA I KOMPARATIVNA JAVNA UPRAVA

ISSN 1848-0357



9 771848 035004