

Hrvatska i komparativna javna uprava

Croatian and Comparative Public Administration

Poseban prilog uz br. 2/2019.

Sadržaj

AKTUALNE TEME I OSVRTI

Vršitelj dužnosti pročelnika upravnog tijela u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (<i>Ivan Koprić</i>)	3
Novi zakoni o državnim službenicima i o sustavu državne uprave – osnovne primjedbe (<i>Ivan Koprić</i>)	7
Prijedlozi za unaprjeđenje upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi Republike Hrvatske (<i>Gordana Marčetić, Tijana Vukojičić Tomić, Iva Lopižić</i>)	15
Preporuke za europeizaciju instituta prijma u službu u hrvatskom službeničkom pravu (<i>Tajana Cvrtnjak</i>)	27
Pregled novog Zakona o komunalnom gospodarstvu (<i>Paola Horvat Sovilj</i>)	53

STRUČNI RADOVI

Vrednovanje projekata javno-privatnog partnerstva u Hrvatskoj (<i>Sandra Čovran</i>)	69
Usporedba ustrojstva lokalne samouprave u Republici Austriji i Švicarskoj Konfederaciji (<i>Romea Manojlović Toman, Ivana Čuljak</i>)	93

UPRAVNA I SUDSKA PRAKSA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske (<i>Damir Juras</i>)	119
Županijski sud u Puli (<i>Damir Juras</i>)	123

VIJESTI

Godišnja konferencija NISPAcee <i>From Policy Design to Policy Practice</i> (Anamarija Musa, Mihovil Škarica)	129
Međunarodna znanstvena konferencija <i>Local Governance and Human Rights in the World of Wicked Problems</i> (Mihovil Škarica)	133
Godišnji znanstveno-stručni skup Instituta za javnu upravu <i>Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka</i> (Antonela Romić)	137
Predavanje prof. dr. sc. Jill Tao <i>Smart Cities and the Digital Divide: The Future of Luddites</i> (Tijana Vukojičić Tomić)	143
Interkatedarski sastanak katedri za upravnu znanost i okrugli stol <i>Aktualna pitanja, izazovi i pravci modernizacije javne uprave do 2030.</i> (Romea Manojlvić Toman)	147

Vršitelj dužnosti pročelnika upravnog tijela u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave

*Ivan Koprić**

UDK 352.075.2(497.5)
35.085(497.5)

Pročelnike upravnih tijela jedinica lokalne samouprave imenuje općinski načelnik u općinama, gradonačelnik u gradovima ili župan u županijama. U Gradu Zagrebu imenuje ih gradonačelnik. U svakom slučaju, oni se imenuju *na temelju javnog natječaja*, jer je riječ o profesionalnom položaju, doduše rukovodećem.

U slučaju Grada Zagreba dodatna je specifičnost da neki uredi obavljaju poslove državne uprave prenesene na Grad Zagreb pa je postupak imenovanja njihovih pročelnika specifičan: imenuje ih gradonačelnik Grada Zagreba na temelju javnog natječaja uz prethodnu suglasnost nadležnog čelnika središnjeg tijela državne uprave, najčešće ministra. Prethodna suglasnost znači da se nakon okončanja javnog natječaja gradonačelnik odluči za nekog kandidata, ali prije imenovanja treba službeno zatražiti suglasnost za imenovanja te određene osobe za pročelnika. Bez suglasnosti imenovanje bi bilo nezakonito.

Koja upravna tijela Grada Zagreba obavljaju »isključivo« poslove državne uprave, propisano je Zakonom o Gradu Zagrebu (čl. 25.). Riječ je o

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

gradskim uredima za opću upravu, imovinsko-pravne poslove, katastar i geodetske poslove, kao i zaštitu spomenika kulture i prirode. Za imenovanje ostalih pročelnika u Gradu Zagrebu, ili u nekoj drugoj općini, gradu ili županiji, takva suglasnost nije potrebna.

Vršitelj dužnosti pročelnika upravnog odjela jedinice lokalne samouprave ili gradskog ureda Grada Zagreba *nije reguliran ni jednim zakonom*. Neki stručnjaci smatraju da je riječ o pravnoj praznini, odnosno podnormiranosti, jer je institut pročelnika reguliran, kako za ostale jedinice lokalne samouprave tako i za Grad Zagreb, ali zakoni ne propisuju postupanje u slučajevima koji mogu nastati u praksi da primjerice pročelnik umre, nestane, iznenada izgubi zdravstvenu sposobnost za obavljanje službe, zatraži razrješenje, odluči otići u prijevremenu mirovinu i drugim sličnim izvanrednim slučajevima koji se ne mogu unaprijed predvidjeti. Što tada? Kako odmah nadomjestiti pročelnika kada to zapravo u tim situacijama nije moguće?

Bilo bi prikladno da se takav institut regulira zakonom o lokalnoj samoupravi ili lokalnim službenicima, ali *zasad nije tako*. U praksi se međutim imenovanje vršitelja dužnosti pročelnika upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ipak koristi. Neke jedinice svojim su lokalnim statutom ili drugim općim aktom predvidjele mogućnost i postupak imenovanja vršitelja dužnosti, što je dopušteno, pa onda njihovo postupanje u takvim slučajevima ulazi u okvir zakonitog.

Neke se jedinice lokalne samouprave pozivaju na opću ovlast načelnika odnosno župana da imenuje pročelnike, te iz takve odredbe, logičkim i teleološkim tumačenjem (interpretacijom) izvode zaključak da je on ovlašten imenovati i vršitelja dužnosti. Takvo je tumačenje korisno, ali je pitanje koliko je dobro s gledišta zakonitosti, profesionalnosti i poštovanja ustavnog načela o dostupnosti javnih službi pod jednakim uvjetima svakom državljaninu Republike Hrvatske iz članka 44. Ustava Republike Hrvatske.

U svakom slučaju, minimalan je zahtjev da osoba koja se imenuje za v.d. treba imati sve stručne i profesionalne uvjete koji se zahtijevaju za pročelnika kad se provodi natječajni postupak. No, znajući kako se ti uvjeti općenito propisuju i inače, jasno je da takav zahtjev, koji logičkim tumačenjem proizlazi iz relevantnih zakonskih normi, ne znači puno niti ne ograničava pri imenovanju vršitelja dužnosti tako da se onemogućilo imenovanje osobe za koju netko kao građanin ili čak i javnost smatra da nije prikladna.

Najspornije je što u slučaju imenovanja vršitelja dužnosti nema javnog natječaja. Svrha javnog natječaja je oživotvorenje ustavnog načela o

dostupnosti javnih službi pod jednakim uvjetima svakom državljaninu Republike Hrvatske iz članka 44. Ustava Republike Hrvatske. Ako se netko postavlja kao vršitelj dužnosti, pa još k tome i višekratno, ponovnim imenovanjem za vršitelja dužnosti, nakon što mu je već jednom ili čak i dva puta istekao period na koji je prethodno imenovan, onda je potpuno jasno da se time eklatantno krši ustavno načelo dostupnosti javnih službi pod jednakim uvjetima svakom državljaninu Republike Hrvatske iz članka 44. Ustava Republike Hrvatske. *S gledišta ustavnosti, takvo je rješenje dakle – neprihvatljivo.*

Valja dodatno upozoriti da sadašnje zakonodavstvo kao zapreku za prijam u službu propisuje vođenje kaznenog postupka protiv određene osobe ili pravomoćnu osudu za određena kaznena djela, kao i još nekoliko zapreka. No, ako je netko već u službi u lokalnoj samoupravi, služba mu može prestati samo pravomoćnom osudom za određena kaznena djela, a ne samim pokretanjem kaznenog postupka. O svrhovitosti i prikladnosti takvih rješenja može se raspravljati, naročito u kontekstu kad se službenika protiv kojeg se vodi neki takav postupak imenuje za vršitelja dužnosti, pa i višekratno. Pogotovo to vrijedi za vršitelja dužnosti pročelnika, a jasno je da takvih slučajeva u praksi ima (v. npr. u Gradu Zagrebu). To je još jedan argument zašto bi institut vršitelja dužnosti pročelnika trebalo zakonom regulirati na jasan i nedvojben način, uz osiguranje ustavnog načela dostupnosti javnih službi pod jednakim uvjetima svakom državljaninu te radi zaštite razine profesionalnosti i sposobnosti.

U konkretnim slučajevima višekratnog imenovanja iste osobe za vršitelja dužnosti pročelnika jednog te istog upravnog tijela upitno je na koje je radno mjesto službenika bio raspoređen prethodni vršitelj dužnosti pročelnika nakon što mu je istekao rok imenovanja za vršitelja dužnosti, je li uopće raspoređen te jesu li poštovane odredbe o zaprekama za prijam u službu kao i je li u tom kontekstu povrijeđena neka od zakonskih odredbi o novom imenovanju za vršitelja dužnosti. Za odgovor na ta pitanja valjalo bi izvršiti uvid u dokumentaciju koja je dostupna Upravnoj inspekciji Ministarstva uprave.

Valja također spomenuti da po Zakonu o ustanovama vršitelj dužnosti ravnatelja može biti imenovan najdulje do godine dana, a i to u vrlo precizno reguliranom slučaju. U Zakonu o lokalnoj samoupravi takve norme ili slične njoj nema, jer nema ni regulacije instituta vršitelja dužnosti pročelnika.

Kod prosudbe konkretnih slučajeva trebalo bi uzeti u obzir i razlog zašto u praksi uopće dolazi do imenovanja vršitelja dužnosti. Riječ je o

situacijama kad je potrebno imati rukovoditelja upravnog tijela, ali se zbog prirode postupka javnog natječaja koji traži određeno vrijeme želi imenovati nekoga tko će *rukovoditi samo do imenovanja pročelnika temeljem natječaja*. Zašto bi se nekoga imenovalo, i to opetovano za vršitelja dužnosti, a da se u međuvremenu ili čak još prije toga ne raspiše javni natječaj za pročelnika? Iz takve bi se okolnosti, da se imenovalo vršitelja dužnosti, ali se nije raspisalo javni natječaj, dalo zaključiti da je riječ o *opstrukciji zakonitosti i zloupotrebi* jednog instituta, koji još k tome nije reguliran zakonom, nego je u praksu uveden – interpretacijom, a protivno ustavnom načelu dostupnosti javnih službi pod jednakim uvjetima svakom državljaninu Republike Hrvatske.

Ogromna je i neoprostiva pogreška što to nije već učinjeno, time ujedno i velika odgovornost nadležnog Ministarstva uprave i Vlade da na temelju uočenih recentnih i prijašnjih sličnih slučajeva što prije pripremi i pošalje u proceduru donošenja izmjene i dopune Zakona kojima bi na precizan i jasan način bio reguliran institut vršitelja dužnosti. Pritom bi se trebali voditi praktičnim razlogom, da je riječ o institutu koji je praktično potreban i važan, ali samo za vrijeme dok se ne dovrši javni natječaj za pročelnika, uz poštovanje ustavnih načela i osiguranje prikladne razine profesionalizma te adekvatne stručnosti.

Da je riječ o sustavnom zanemarivanju ovog pitanja od strane više vlada, govori činjenica da je Udruga gradova još 2012. predložila reguliranje instituta vršitelja dužnosti pročelnika, i to najduže do šest mjeseci. Još prije, 2009., na to je pitanje upozorila struka (Alan Rajko, u knjizi: *Novo službeničko zakonodavstvo u lokalnoj samoupravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 58), pa se u tom smislu ovo pitanje pokazuje kao razotkrivajuće za čitavu našu političku elitu koja je u međuvremenu, gotovo punih *deset godina*, ove stručne prijedloge sustavno ignorirala.

Novi zakoni o državnim službenicima i o sustavu državne uprave – osnovne primjedbe

*Ivan Koprić**

UDK 35.08(497.5)
35.07(497.5)

1. Napomene na Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima iz ožujka 2019.

1. Kad se donosio Zakon o državnim službenicima 2005. uz financijsku potporu EU-a, iz zakona je izostao platni sustav za državne službenike na koje se i dalje ostao primjenjivati platni sustav uspostavljen temeljem Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. Tada sam govorio da je riječ o situaciji usporedivoj s kupnjom auta u kojem nema motora, pa izvana sve izgleda dobro, ali auto ne vozi. Međutim, u ovom Konačnom prijedlogu nedostaju ne samo platni nego i klasifikacijski sustav te sustav ocjenjivanja i napredovanja državnih službenika. Predviđa se da će se ta pitanja regulirati zakonom jedinstvenim za sve dijelove javne uprave koji će pripremiti Ministarstvo rada i mirovinskog sustava. No, takvog zakona još nema ni u kojoj verziji, ni u najgrubljem, najosnovnijem nacrtu kako bi se moglo ocijeniti jesu li ta dva zakonska projekta u nekoj korelaciji ili će jedan ići šumom, a drugi drumom.

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

2. Regulirati navedena pitanja jedinstveno za sve dijelove javne uprave, dakle za državnu upravu te za razne javne službe, bit će jako teško, jer tu postoje velike različitosti koje je gotovo nemoguće pomiriti nekom razumnom jedinstvenom zakonskom regulacijom. Pitanje je i kad će se najavljeni zakon o plaćama i drugim elementima koji nedostaju biti donesen.
3. Odstupa se time, kao i nekim odredbama ovog Konačnog prijedloga, od raznih standarda koje smo tada, u pripremi Zakona iz 2005., prihvatili, a koje je za status državnih službenika kodificirala OECD-Sigma i koji su bili temelj ocjenjivanja službeničkog sustava od Europske komisije u pretpristupnim izvješćima. Znači li da sad odustajemo od pridržavanja tih standarda?
4. Državni stručni ispit, koji će se sada zvati samo državni ispit, a koji se polaže nakon što je službenik već primljen u službu, već dvadesetak godina predlažemo zamijeniti dobro koncipiranim ulaznim ispitom u službu. Time bi se onemogućila politizacija zapošljavanja i uhljebljivanje, a dobilo dobre, pravilno selekcionirane nove službenike, motivirane da ostanu u državnoj službi i da rade lojalno i na dobrobit zajednice. Naknadni ispit stvara velik pritisak na ispitivače i ocjenjivače, jer bi se davanjem negativne ocjene zamjerali službenicima koji su već primljeni i već su u službi, što se ne može očekivati. Zato svi prolaze taj ispit bez većih problema, a znamo da znanje, vještine i kompetencije koje pokazuju nisu uvijek u skladu s očekivanjima.
5. Dobro je da se prelazi na pisane ispite, umjesto usmenih, ali ipak je pitanje tko će pisane testove pregledavati i utvrđivati koji su odgovori točni, a koji ne. Tko će nadzirati kako teče provedba tih ispita i kako se zna da će sve biti nepristrano i bez utjecaja sa strane? Takvih odredbi koje bi jamčile pravilan, kvalitetan i nepristran postupak provedbe državnog ispita ovdje nema.
6. Umjesto da ministar imenuje osobe koje će razvijati i raditi ispitni materijal, trebalo bi konačno ustanoviti jedno nepristrano tijelo u kojem bi i struka i javnost imale svoje predstavnike i koje bi bilo politički nepristrano, a koje bi jamčilo za kvalitetu i nepristranost te transparentnost čitavog državnog ispita.
7. Napokon bi trebalo ukinuti plaćanje troškova državnog ispita, jer se dosad ustalilo da se ispitivači koji mahom ispituju u tijeku radnog vremena plaćaju iz tih sredstava, a uz to primaju i svoju plaću. Uglavnom je riječ o osobama iz državne službe koje tako ostvaruju primanja po dvije osnove u isto vrijeme. U izboru tih osoba, ispitivača, uvijek su

do izražaja dolazili politički interesi i preferencije onog tko ih je imenovao, kriteriji nisu postojali, a postupak imenovanja i lista tih osoba nisu dostupni javnosti. Tu je bilo puno prostora za unaprjeđenje koje nije ovim Konačnim prijedlogom osigurano.

8. Ovim se Konačnim prijedlogom jako proširuju iznimke koje omogućavaju službu na određeno vrijeme koja bi trebala biti iznimka. Postoji mogućnost da se ona pretvori u pravilo. Formulacije »izvršavanje preuzetih međunarodnih obveza« i »izvršavanje obveza iz posebnih programa Vlade« toliko su široke i nejasne da se pod njih može sveći jako velik broj poslova. Sve što smo preuzeli tijekom pregovora s EU-om, svaki posao koji je spomenut tijekom pregovora ili ima veze s obavljanjem tih obveza o kojima su se pregovori vodili može se ubuduće podvesti pod formulaciju »izvršavanje preuzetih međunarodnih obveza«. A što su »posebni programi Vlade« nemoguće je čak i naslutiti. Vlada sve može proglasiti svojim »posebnim programom«. Takav izraz nikad nismo imali i nemoguće ga je na objektiviziran način protumačiti. To znači da će se koristiti potpuno arbitrarno.
9. Postavlja se pitanje tko sve može biti ovlašten pokretati postupak zbog lake i teže povrede službene dužnosti iz čl. 31. Konačnog prijedloga. Može li to biti i odvjetnik ili samo osoba iz tijela državne uprave? Može li biti slučajni prolaznik? Nema nikakve naznake koje bi to osobe mogle biti.
10. Pritom, nema nikakvog pomaka ni u uspostavi nekog normalnog sustava disciplinskog sudovanja i nezavisnih disciplinskih sudova (i dalje će to raditi tzv. službenički sudovi, koji to zapravo nisu), ni u jačanju efikasnosti disciplinskog sudovanja. Disciplinsko sudovanje jedna je od rak-rana našeg službeničkog sustava i zahtijeva ozbiljne mjere za unaprjeđenje.
11. Namještenike Konačni prijedlog *de facto* pretvara u službenike, jer će oni iz statusa zaposlenika temeljem ugovora po Zakonu o radu prijeći u status službenika imenovanih rješenjem čelnika tijela (ministra, itd.). To je ogroman korak natrag u razvoju našeg sustava. To će najprije omogućiti da čelnici prilikom imenovanja već zatečenih namještenika provedu čistku i ne imenuju one koji im se moguće ne sviđaju, ali će poslije one koji budu imenovani biti nemoguće maknuti iz zaposlenja, kao što je sada sa službenicima. Njihova će odgovornosti biti naime isto tako samo disciplinska. Tako ćemo najprije imati »čistku čistačica«, a onda će te čistačice koje sada čelnici imenuju ostati vječne, jer ih ni jedan budući čelnik praktično neće moći maknuti iz službe.

12. Umjesto toga, trebalo je i onaj dio službenika koji ne obavljaju poslove državne uprave, nego računovodstvene, knjigovodstvene, informatičke i slične poslove, iz službeničkog statusa prevesti u status zaposlenika po Zakonu o radu. Time bi se omogućio čitav niz unaprjeđenja, kako u odnosu na preostale državne službenike, tako i u odnosu na one zaposlene koji obavljaju računovodstvene, knjigovodstvene, informatičke i slične poslove. Tu je propuštena ogromna prilika za reformu koja bi donijela pozitivne učinke.
13. Koeficijenti iz čl. 37. Konačnog prijedloga sasvim su zgodni za one na koje se odnose, ali niti jedan nije ispod koeficijenta redovitog sveučilišnog profesora u trajnom zvanju (2,958) – najniži je naime 3,201, a najviši čak 4,549! Je li i to na liniji »ujednačenog platnog sustava za čitavu javnu upravu«?
14. U čl. 47. (prijelazne i završne odredbe) trebalo je pored uređivanja plaća spomenuti i klasifikacijski sustav i sustav ocjenjivanja. Moguće je tu napravljen previd, a moguće taj »previd« ima i neki drugi smisao.

2. Napomene na Prijedlog Zakona o sustavu državne uprave iz ožujka 2019.

1. Definicija poslova državne uprave iz čl. 3. st. 2. suspektna je s gledišta Ustavom zajamčenog samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, jer bi ispalo da je svaki javni posao (posao koji se obavlja kao javna ovlast) – posao državne uprave, a samoupravnih poslova uopće nema.
2. »Provedba državne politike« nepotrebna je formulacija i netočan prijevod međunarodno uobičajenog termina »javne politike«. Izraz »državna politika« upućuje na tijela državne uprave kao instrumente politike te na autoritarni model vladanja nad zajednicom, dok termin »javne politike« označava da tijela državne uprave imaju ulogu u demokratskom oblikovanju javnih politika kojima se unaprjeđuje javni interes, odnosno interes zajednice svih građana zemlje.
3. Bilo bi dobro da se napravi sadržajna definicija poslova državne uprave, dok se od prvog Zakona o sustavu državne uprave iz 1993. do danas u zakonu nalazi nabrojanje oblika obavljanja poslova državne uprave (neposredna provedba zakona, inspekcijski i upravni nadzor, itd.). Time se onemogućuje racionalna organizacija državne uprave jer nikad nije utvrđeno koji sve poslovi trebaju biti obavljani na ra-

zini Republike Hrvatske i za koje se sredstva osiguravaju u državnom proračunu. Kad bismo imali katalog tih poslova, bila bi moguća i objektivizirana provjera racionalnosti organizacije državne uprave. Nije dobro da postoji potpuna neizvjesnost oko toga koji su poslovi državne uprave te ih je uvijek moguće mijenjati, na račun poslova privatnog sektora ili drugih dijelova javne uprave (javnih službi i lokalne te područne-regionalne samouprave).

4. U drugim se zemljama odmah otvara mogućnost da se obavljanje poslova državne uprave osim tijelima državne uprave povjeri i drugima, uključujući subjekte iz privatnog i nedržavnog sektora. To je koncept moderne uprave, koji se u ovom prijedlogu reducira na ministarstva i državne upravne organizacije.
5. Uz to, prijedlog ne tretira adekvatno javne agencije te ih svodi na mjeru obične udruge ili neke veterinarske stanice ili stanice za tehnički pregled kojoj se također mogu povjeriti poslovi neposredne provedbe zakona. To se pogotovo odnosi na nezavisne regulacijske agencije, koje će time biti degradirane, što je suspektno s gledišta zakonodavstva EU-a. Trebalo je umjesto toga čitavu jednu glavu posvetiti javnim agencijama, a unutar toga predvidjeti posebne odredbe o nezavisnim regulatorima. Time bi se konačno regulirala i pitanja osnivanja takvih agencija, njihova usmjeravanja na rezultate, osiguravanja funkcionalne autonomije, kontrole njihova financiranja, racionalnosti organizacije, uvjeta za ukidanje, itd. Mnoge zemlje imaju i poseban zakon o agencijama, a ako ne, onda opću regulaciju javnih agencija imaju sadržanu u ovakvim sistemskim zakonima.
6. Javne se agencije ne mogu tretirati kao javne ustanove niti su one isto što i javne ustanove. One ne obavljaju javne službe, nego ih reguliraju, nadziru, izvršavaju druge državne poslove, brinu se za razvoj i podupiru ga, i slično. To potpuno odudara od normalnog pravnog koncepta javne službe kakav postoji u drugim europskim zemljama.
7. Središnji se državni uredi ne ukidaju, nego se samo reklasificiraju u skupinu nejasnog naziva »državne upravne organizacije« za koju nema pandana u drugim europskim zemljama. Riječ je o tome da se u njima takve organizacije tretiraju kao javne agencije i podvrgnute su pravnoj regulaciji koja važi za javne agencije. Kod nas se one tretiraju slično kao i ministarstva, što je nepotrebno, zastarjelo i koči ih u radu. Zašto tretiramo Državni hidrometeorološki zavod ili Državni zavod za statistiku slično kao ministarstva? Trebamo li doista politički nadzor nad njihovim radom? Što se zapravo krije iza toga?

8. Ponovo se predviđa pretvaranje politički imenovanih pomoćnika ministara tijekom mandata u »profesionalne« upravne rukovodeće službenike, čime im se osigurava ostanak u službi i nakon što im istekne politički mandat. Nikakvo jamstvo da će se pri imenovanju poštovati profesionalni standardi nije ugrađeno u ovaj prijedlog. Valja podsjetiti da je u istovrsnom pretvaranju pomoćnika u ravnatelje prije desetak godina postupak za njih bio puno jednostavniji nego za službenika početnika, jer su trebali proći tek intervju sa svojim ministrom, koji ih je i predložio za pomoćnike. Visoke upravne rukovoditelje treba stvarati obrazovanjem, kao i drugdje u svijetu, a ne političkim regrutiranjem.
9. Uredi državne uprave kao prvostupanjska tijela kojima su rukovodili profesionalni rukovoditelji ukidaju se, a njihovi poslovi i službenici prelaze u županije. Time se uskrsava model koji smo već imali tijekom 1990-ih, uz određene korekcije. Nema međutim predviđenog nikakvog jamstva da župani kao politički izabrani dužnosnici neće politički utjecati na čitav niz pojedinačnih upravnih postupaka u kojima se odlučuje o mnogim stvarima iz područja malog i srednjeg gospodarstva. Takva bi politizacija upravnog postupka bila neprihvatljiva, ali kao da se upravo to želi omogućiti. Bilo bi potrebno ugraditi niz jamstava da se to ne dogodi, jer ako se dogodi, doći će do narušavanja ugleda javne uprave u očima građana i poduzetnika, a zasigurno i do drugih stručnih reakcija, moguće i s razine EU-a.
10. Predviđena regulacija položaja političkih savjetnika ministara i dalje mi se čini suprotna ustavnom jamstvu iz čl. 44. Ustava o dostupnosti javnih službi pod jednakim uvjetima svakom državljaninu Republike Hrvatske. Ta dostupnost osigurava se natječajem, a ne oglasom. S druge strane, oglas je nespojiv sa samim institutom političkih savjetnika. Isto je tako nespojivo s tim institutom da se političke savjetnike ugruvara u radni odnos s državom sa svim pravima iz radnog odnosa. Sve je to i nepotrebno, jer i po sada važećem Zakonu o vladi Vlada može imenovati političke savjetnike u ministarstvima.
11. Spominjanje jedinstvenog upravnog mjesta u ovom zakonu je nepotrebno jer je taj institut već reguliran Zakonom o općem upravnom postupku iz 2009. Problem je što se nije ništa napravilo u realizaciji te inovacije. Za razliku od nas, u međuvremenu je npr. Mađarska osigurala zgrade (i sagradila) i takve urede u kojima građanin može dobiti integrirano i brzo čitavo mnoštvo upravnih usluga na jednom mjestu u 280-300 mjesta. Kod nas se o projektu jedinstvenog upravnog mje-

sta tek govori, a provedba se kani povjeriti FINA-i, što je suspektno s gledišta nedopuštenih državnih potpora pod krinkom obavljanja poslova za državu. FINA ne može osigurati pružanje integriranih upravnih usluga jer jednostavno nema zakonske nadležnosti za to, nego će u najboljem slučaju poslužiti kao niz poštanskih sandučića u koje će se ubacivati pisma, zahtjevi i obrasci, a to nije smisao jedinstvenog upravnog mjesta. Smisao jedinstvenog upravnog mjesta je da tamo rade ovlašteni službenici i da oni tamo, na licu mjesta, pružaju usluge direktno građanima. Korištenje poslovnica FINA-e kao poštanskim sandučićima već smo jednom vidjeli prije desetak godina kad se tvrdilo da tako funkcionira one-stop-shop za otvaranje firmi. No, to je bio doista samo sandučić, dok su zakonske ovlasti ostale nepromijenjene, kod ministarstava i drugih nadležnih tijela države, a ne u FINA-i.

12. Na kraju, predviđaju se otpremnine u prosječnom iznosu od 150.000 kuna za službenike iz ureda državne uprave koje županije neće preuzeti. Ukupno je predviđen iznos od 150 milijuna kuna za te otpremnine. Znači li to da priznajemo da sada u uredima državne uprave plaće prima 1.000 nepotrebnih službenika ili će županije jednostavno po nekim svojim kriterijima (a ne po kriterijima upravnog profesionalizma) zaposliti novih 1.000 službenika po volji župana? Ako će tih službenika za koje se planira da ne budu preuzeti biti manje od 1.000, kamo će ići razlika sredstava između onih potrošenih na njihove otpremnine i tih proračunom predviđenih 150 milijuna kuna?

Prijedlozi za unaprjeđenje upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi Republike Hrvatske

*Gordana Marčetić**

*Tijana Vukojičić Tomić***

*Iva Lopižić****

UDK 35.08(4EU:497.5)
342.98(4EU:497.5)

1. Uvod

1.1. Znanstveno-stručni skup Instituta za javnu upravu

Institut za javnu upravu održao je 7. ožujka 2019. godišnji znanstveno-stručni skup na temu *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka* koji su uredile prof. dr. sc. Gordana Marčetić, doc. dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić i dr. sc. Iva Lopižić s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Na skupu je sagledano aktualno stanje službeničkog zakonodavstva u Hrvatskoj i komparativnim službeničkim sustavima te je prikazan utjecaj relevantnih globalnih trendova u području upravljanja ljudskim

* Prof. dr. sc. Gordana Marčetić, redovita profesorica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: gordana.marcetic@pravo.hr.

** Doc. dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: tvukojic@pravo.hr.

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

potencijalima na stanje u našoj zemlji. Izlagali su predstavnici akademske zajednice iz Hrvatske, Slovenije i Srbije i stručnjaci iz državnih tijela, jedinica lokalne samouprave te javnih službi.

Izlaganja na prvom panelu sadržajno su obuhvatila opće trendove i komparativna iskustva u području zapošljavanja, plaća i ocjenjivanja, usavršavanja i obrazovanja javnih službenika te *outsourcinga*.¹ Osobita pozornost posvećena je novom pravnom uređenju plaća državnih i javnih službenika u Hrvatskoj, koje je trebalo stupiti na snagu početkom 2019., pa se u sklopu drugog panela usporedilo normativno i stvarno stanje u nas te proširilo iskustvima iz zemalja regije.² Na završnom dijelu skupa bila su simultano održana i dva okrugla stola pod nazivom *Etika i integritet u javnoj upravi*³ te *Obrazovanje i usavršavanje javnih službenika*.⁴ Veći broj izlagača odlučio je dati svoj doprinos u obliku pisanih radova objavljenih u priručniku Instituta za javnu upravu pod istim nazivom kao i skup.

Na skupu se raspravljalo o mnogim pitanjima koja proizvode posljedice na sve ljude zaposlene u državnoj i javnoj službi. Izlagači su razmatrali navedene teme iz različitih perspektiva pozivajući se na recentna domaća i inozemna znanstvena istraživanja te iskustva iz komparativnih upravnih

¹ Prvi panel moderirala je izv. prof. dr. sc. Goranka Lalić Novak (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu), a izlagali su redom: prof. dr. sc. Gordana Marčetić (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu), izv. prof. dr. sc. Anamarija Musa (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu), doc. dr. sc. Teo Giljević (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu) prof. dr. sc. Ivan Koprić (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu), dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu), izv. prof. dr. sc. Vedran Đulabić (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu) te Nives Kopajtich Škrlec (koordinatorica Ureda Udruge gradova).

² Drugi panel moderirala je izv. prof. dr. sc. Anamarija Musa (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu), a izlagali su redom: doc. dr. sc. Romea Manojlović Toman (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu), prof. dr. sc. Miro Haček (Fakulteta za društvene vede Univerze v Ljubljani), Aleksandar Antić (Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu), Matija Kikelj (savjetnik ministra u Ministarstvu rada i mirovinskog sustava), Siniša Kuhar (glavni tajnik Sindikata državnih i lokalnih službenika i namještenika RH) te dr. sc. Željka Burić.

³ Na ovom okruglom stolu, koji je moderirao doc. dr. sc. Mihovil Škarica (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu), izlagali su redom: izv. prof. dr. sc. Zrinka Erent-Sunko (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu), Jozo Dubravac (viši inspektor za razvoj ljudskih potencijala pri HZZO-u), Domagoj Franjo Frntić (sudac Općinskog radnog suda i Službeničkog suda u Zagrebu) te Hrvoje Vindakijević (savjetnik u Uredu povjerenika za informiranje).

⁴ Na ovom okruglom stolu, koji je moderirala prof. dr. sc. Gordana Marčetić (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu), izlagali su redom: Rudolf Vujević (ravatelj Državne škole za javnu upravu), Valentina Miličić, načelnica službe za organizaciju programa pri Državnoj školi za javnu upravu), dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu), dr. sc. Iva Lopizić (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu), Helena Masarić (pročelnica Ureda Grada Opatije), Ante Galić (tajnik Grada Šibenika) i dr. sc. Danilo Rončević (direktor Službe za upravljanje kadrovima Republike Srbije).

sustava. Na temelju svih izlaganja, pisanih radova i rasprave sa sudionicima skupa formulirali smo važnije zaključke i prijedloge za poboljšanje postojećeg stanja upravljanja ljudskim potencijalima u tijelima državne uprave te jedinicama područne (regionalne) i lokalne samouprave (dalje: JLPRS) koje su razrađene u točkama 2. do 5.

1.2. Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi

Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi (dalje: ULJP) posljednjih je desetljeća u žarištu interesa znanstvenika i stručnjaka. Od početnih »tvrdih« ideja novog javnog menadžmenta, koji je ljude promatrao ponajprije kao kapital ili resurs radi organizacijske efikasnosti, razvijali su se mekši, suvremeni modeli s humanističkim orijentacijom razvoja ljudskih potencijala i strategijskim pristupom. Mnoge su zemlje više ili manje uspješno pronalazile različita rješenja u ovom važnom području pa bi Hrvatska mogla i trebala učiti iz njihovih iskustava. Iako smo posljednjih godina učinili korake naprijed, nerijetko patimo od starih boljki prevelikog upletanja politike u struku, zanemarivanja *merit*-načela pri zapošljavanju, nagrađivanju i napredovanju službenika, zaobilaženja propisa, podcjenjivanja obrazovanih i vrijednih stručnjaka te neetičnog ponašanja.

Kao osnovni okvir za model ULJP-a u javnoj upravi na globalnoj i nacionalnoj razini, pa time i u hrvatskoj javnoj upravi, mogu poslužiti smjernice Svjetskog izvješća UN-a⁵ koje se zalažu za novu sintezu postojećih upravnih koncepata. Državama se predlaže strategijski pristup ULJP-u koji bi trebao počivati na ravnoteži vrijednosti i načela tradicionalne javne uprave, (novog) javnog menadžmenta i odgovorne uprave te koji naglašava mreže, veću otvorenost i partnerstvo s civilnim društvom i privatnim sektorom. Također se savjetuje holistički, logičan i postupan pristup reformi ULJP-a bez obzira na komponentu kojom je namjeravaju započeti.

Preporuke promoviraju najvišu razinu profesionalnih kompetencija i *merit*-sustav, učinkovitost i orijentaciju na dobro radno izvršenje (uz efektivne pokazatelje i standarde), kao i strategijsko vodstvo kroz središnju organizaciju za ULJP. Također naglašavaju nužnost provođenja aktivnosti i mjera za sprječavanje i suzbijanje korupcije te preporučuju da zakonske

⁵ *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance – World Public Sector Report 2005*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs. New York, USA: UN Publication. Dostupno na: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN_021616.pdf.

odredbe i profesionalne norme podupru javnu službu otvorenu vanjskom ispitivanju. Na koncu upozoravaju na potrebu stvaranja sustava i postizanja vještina koji osiguravaju komunikacijski kapacitet kroz postojanje mreža i efektivno razvijanje informacijske tehnologije. Takva javna služba može se izraziti u tri riječi: nepristrana, profesionalna i odazivna.

2. Zapošljavanje javnih službenika

2.1. Javni natječaj

Otvoreni javni natječaj smatra se od polovine 20. stoljeća temeljnom metodom kojom demokratske zemlje zapošljavaju kandidate u javnoj upravi po kriteriju znanja, sposobnosti i kompetencija, a ne političke podobnosti i drugih oblika favoriziranja. Unatoč mnogobrojnim zakonskim odredbama o postupku provođenju sustava javnog natječaja i testiranju kandidata, postupak zapošljavanja u hrvatskoj javnoj upravi u mnogim je slučajevima tek formalnost, nedovoljno transparentan i neobjektivan, a pri zapošljavanju se uočava visok stupanj politizacije, nepotizma te rodbinskih ili prijateljskih veza. Suprotno tomu, postupak zapošljavanja treba se temeljiti na identificiranju znanja, vještina i sposobnosti koji su organizaciji potrebni i njihovim povezivanjem s planovima i strategijama zapošljavanja. Potrebno je centralizirati postupak zapošljavanja pri neovisnoj instituciji čime bi se osigurao pošten, objektivan i ekonomičan postupak zapošljavanja. Za razliku od sadašnjeg načina testiranja, koje se većinom temelji na memoriranju propisa, od iznimne je važnosti koristiti se testovima (znanja, sposobnosti i/ili izvršenja) koji će omogućiti izbor onog kandidata koji raspolaže ključnim kompetencijama koje se traže za određeno radno mjesto. Valjalo bi proširiti korištenje informacijsko-komunikacijskom tehnologijom u svim fazama zapošljavanja: od oglašavanja praznih radnih mjesta do provođenja postupka i komunikacije s kandidatima. Preporučeni model je osnivanje neovisne agencije koja bi provodila postupak zapošljavanja – od objave natječaja i prikupljanja dokumentacije preko savjetovanja i procjene do selekcije kandidata za službu. Ona bi odgovarala za kvalitetu testova, psihološko testiranje i sigurnost. Nakon provedenog natječaja 15% najbolje ocijenjenih kandidata bilo bi upućeno tijelu državne uprave ili JLPRS koje je objavilo natječaj. Istovremeno treba educirati članove natječajnog povjerenstva u tim tijelima radi smanjivanja subjektivnih pogrešaka u procesu procjenjivanja kandidata. Osobitu pažnju treba posvetiti načinu provođenja intervjua koji mora biti strukturiranog karaktera s

unaprijed planiranim i određenim sadržajem i strukturom te razrađenim postupkom za utvrđivanje rezultata i ocjenjivanje kandidata.

2.2. Vanjsko ugovaranje (*outsourcing*) i radnopravni status zaposlenika

Vanjsko ugovaranje (*outsourcing*) kao instrument menadžerskih reformi javne uprave koji su počele provoditi 1980-ih u raznim upravnim područjima imalo je cilj smanjenje izravnih troškova organizacije, povećanje kvalitete obavljanja posla i veće menadžerske slobode, ali je proizvelo i neke negativne učinke. Trebalo bi vrlo pažljivo pristupiti uvođenju tog instituta, uzimajući u obzir njegove socijalne i ekonomske koristi i štete. Vanjsko ugovaranje je mehanizam koji pomaže uvođenju fleksibilnosti u obavljanje posla i jačanju učinkovitosti, a troškovi rada ustupljenih zaposlenika uglavnom su manji od troška rada osoba koje su zaposlene na neodređeno vrijeme. S druge strane, zaposlenici, sindikati i iskustva iz prakse upozoravaju na negativne posljedice primjene tog instituta: niske plaće i nestabilan radnopravni status. Svakako, valja promisliti o tome za koju se svrhu troše sredstva koja se ostvare uštedama zbog vanjskog ugovaranja te pronaći načine da se uvećaju pozitivni, a neutraliziraju negativni učinci *outsourcinga*, prije svega u pogledu zaštite prava ustupljenih zaposlenika.

2.3. Stručno osposobljavanje bez zasnivanja radnog odnosa

Stručno osposobljavanje bez zasnivanja radnog odnosa predviđeno je Zakonom o radu iz 2009., a od 2011. regulirano je i novelom Zakona o državnim službenicima. Širu primjenu u javnoj upravi ima od 2012. zbog financijske kompenzacije od države za primanje u organizaciju u tom aranžmanu. Osobe se na stručno usavršavanje primaju nakon završenog obrazovanja na određeno vrijeme koje im služi kao priprema za državni stručni ispit. Postupci prijma osoba na stručno osposobljavanje provode se decentralizirano pod općim nadzorom Hrvatskog zavoda za zapošljavanje. Zaposleni nemaju svojstvo službenika, već se njihov status regulira općim propisima o radu, ugovorom s državnim tijelom odnosno pročelnikom upravnog odjela. Procjenjuje se da ih je u javnom sektoru u cjelini (s oko 400000 zaposlenih) u svakom trenutku oko 10 000. Uvođenje tog modela fleksibilniji je način stjecanja početnog iskustva uz mogućnost da se za iste poslove stalno primaju nove osobe (veliki *turnover*). Međutim,

trebalo bi ga preispitati s obzirom na stari sustav vježbeništva iz niza razloga. Prije svega, zbog značajno suženih prava osoba koje se primaju na stručno osposobljavanje, netransparentnog prijma i političke patronaže bez zaštite kandidata. Zbog malih šansi da takve osobe poslije dobiju službu na neodređeno vrijeme postavlja se pitanje je li riječ o rasipanju novca te je li model dugoročno financijski održiv. Može se očekivati da će takav pristup reducirati očekivanja mladih, stvoriti opću atmosferu nesigurnosti zaposlenja te derogirati koncept upravne karijere.

3. Plaće i radno izvršenje

3.1. Plaće u javnoj upravi

Uređivanje plaća u javnoj upravi jedan je od najvećih izazova suvremenog ULJP-a. Javni proračuni su nedostatni, a zahtjevi i potrebe građana sve veći. Tranzicijske zemlje u tom su smislu osobito ranjive zbog financijskih ograničenja, socijalnih poteškoća i potrebe za integriranjem u međunarodnu zajednicu. Usporedi li se Hrvatska sa Slovenijom i Srbijom, primjećuju se sličnosti u nedostatku vizije službeničkog sustava, lošem uređenju sustava plaća i nezadovoljstvu službenika. Razlika je u tome što Srbija ima probleme s nejedinstvenom pravnom regulacijom službeničkog statusa i plaća zaposlenih u različitim dijelovima javne uprave te pravnom nesigurnošću, dok je u Sloveniji platni sustav jedinstven za cjelokupnu javnu upravu, ali s neuspješnim i nedovoljno osmišljenim mjerama štednje te smanjivanjem materijalnih prava službenika. Hrvatska ima neujednačen, nedorečen, nedosljedan i netransparentan platni sustav u javnoj upravi koji se regulira mnogim zakonima, sekundarnim propisima i kolektivnim ugovorima koji djeluje vrlo destimulativno na pojedine kategorije službenika, osobito u državnoj upravi. Posljednjih desetljeća uloženi su minimalni naponi da bi se to stanje stvarno uredilo. Predlagani su nerealni ili kozmetički zahvati, ali oni nisu urodili plodom. Među njima je i Nacrt prijedloga zakona o plaćama u državnoj službi koji predlaže uvođenje PRP-a, ali s nejasnom vizijom i nedovoljno razrađenim kriterijima. Zbog mnogih kritika znanstvene i stručne zajednice te sindikata, Zakon još nije ugledao svjetlo dana, no resorno ministarstvo i dalje promovira ovaj pristup koji se uočava kao opći trend. Naime, na globalnoj razini pokušava se pronaći rješenje za javnu upravu u obliku novih modela plaća koje se temelje na radnom izvršenju (dalje: PRP). Ti modeli podrazumijevaju postavljanje kriterija temeljem kojih se može ocijeniti ukupna učinkovitost i kvaliteta

rada službenika (*performance appraisal*) kao osnova za utvrđivanje visine plaće. Modeli PRP-a zamišljeni su kao oblikmotivacije na bolje radno izvršenje i način kojim će se utjecati na razvoj službenika kroz sustav upravljanja radnim izvršenjem. Međutim, brojna inozemna istraživanja upozoravaju na probleme i negativne učinke koje taj model proizvodi. I recentno istraživanje u hrvatskim JLPRS pokazuje ogromne razlike u primjeni prava na dodatak za uspješnost na radu između pojedinih JLPRS, ali i unutar iste JLPRS u pojedinim godinama. Unatoč mnogobrojnim prigovorima i problemima u primjeni, ovaj model ubrzano se širi u mnogim zemljama. Može se pretpostaviti da će i Hrvatska krenuti u tom smjeru.

3.2. Osnovne pretpostavke i preporuke za uvođenje PRP-a u hrvatsku javnu upravu

Kako bi se PRP uspješno implementirao u praksu, potrebno je ispuniti određene uvjete. Prije svega treba *utvrditi razlog zašto se PRP* uvodi i razumjeti da sam po sebi ne utječe na jačanje motivacije ili legitimacije. Na nj treba gledati kao na jedan od instrumenata ULJP-a čiji je temeljni cilj razvoj službenika te se mora razvijati paralelno sa sustavom upravljanja radnim izvršenjem službenika. Drugo, treba *izabrati odgovarajući oblik PRP-a* jer oba temeljna oblika (povećanje osnovne plaće i isplata jednokratnih bonusa) imaju svojih prednosti i nedostataka pa je korisno razmisliti i o njihovu kombiniranju. Sustav ne smije biti previše složen jer gubi na transparentnosti i razumljivosti, zbog čega može biti teže prihvaćen od službenika. Nadalje, treba osigurati *odgovarajuća financijska sredstva* imajući na umu da se PRP ne smije koristiti kao instrument ostvarivanje neposredne uštede u proračunu, već da ušteda može biti prvenstveno posredna kroz povećanje ukupne učinkovitosti službenika. Iznimno je važna *jasna podjela između politike i uprave te nizak stupanj politizacije* gdje se politika ne miješa u imenovanja rukovodećih službenika. Kada rukovodeći službenici zavise od politike, službenici nemaju povjerenja u njih te nemaju poticaja ulagati dodatne napore jer nemaju sigurnost da će biti objektivno vrednovani. Također je nužno *povezivanje širih organizacijskih ciljeva s konkretnim zadacima službenika*, što zahtijeva povezivanje svih razina planiranja: od strateškog planiranja na razini organizacije do konkretne razrade godišnjih ciljeva u zadatke službenika. *Osiguranje doživljaja sustava ocjenjivanja i upravljanja radnim izvršenjem službenika kao poštenog* među najvećim je problemima PRP-a. Teško je osigurati doživljaj pravednost sustava, ali tomu svakako pridonosi povezivanje organizacijskih ciljeva i individualnih

zadataka službenika jer se uspostavljaju kriteriji na osnovi kojih službenici unaprijed znaju kako će se njihov rad procjenjivati. Uz to, svaki potrebno je osigurati dovoljnu razinu menadžerske slobode, dijalog između menadžera i ocjenjivanih službenika te transparentnost procesa ocjenjivanja. Svakako je potrebna i *edukacija rukovodećih službenika za provedbu ocjenjivanja službenika* uz prethodnu pretpostavku da su ocjenjivači ljudi profesije, a ne politike. Na koncu, treba kontinuirano pratiti suvremene trendove u *modernizaciji sustava ocjenjivanja* (kao što su naglašavanje važnosti ocjenjivanja timova, primjena metode 360 stupnjeva u ocjenjivanju, dijalog između službenika i ocjenjivača, itd.).

3.3. Sustav ocjenjivanja

Iako Hrvatska već dugo poznaje mehanizam radne ocjene, do sada nije dao značajnije rezultate i uglavnom nije bio u odnosu s drugim elementima ULJP-a – nagrađivanjem, napredovanjem, usavršavanjem, sankcioniranjem itd. Dok se u tijelima državne uprave i Gradu Zagrebu službenici neobjektivno ocjenjuju najvišim ocjenama, u 50% hrvatskih gradova uopće ne postoji sustav praćenja rada službenika, a gotovo je jednak udio gradova koji nemaju razvijene mehanizme za motivaciju najboljih službenika niti nagrađuju najbolje službenike. Zanimljivo je da u tijelima državne uprave i JLPRS koji sankcioniraju službenike za loše rezultate u radu. Recenta istraživanja pokazuju da, unatoč postojanju strukturiranih obrazaca za ocjenjivanje, iznimno velik broj službenika postupak ocjenjivanja smatra naglašeno subjektivnim i stoga nepotrebnim. Uz subjektivnost ocjenjivača, velik je problem nedostatak jasnih i objektivnih kriterija ocjenjivanja. Kako nikada nije učinjena analiza poslova za pojedina radna mjesta u državnoj upravi i JLPRS, nije jasno ni koje bi zadatke službenik trebao obavljati na pojedinom radnom mjestu, što onemogućuje objektivnu procjenu rezultata rada. Uvođenje bilo kakvog modela PRP-a u takvim okolnostima prouzročilo bi mnogo više štete nego koristi pa je nužno radikalno mijenjati dosadašnju ocjenjivačku praksu. U tom smislu treba objektivizirati i detaljno regulirati postupak ocjenjivanja, uspostaviti prikladne, pouzdane i mjerljive kriterije ocjenjivanja, osposobiti ocjenjivače, povezati radnu ocjenu s konkretnim ciljevima i zadacima radnog mjesta te osposobljavanjem i usavršavanjem službenika. Ocjena bi trebala služiti kao motivacijski mehanizam, a ne kao izvor nezadovoljstva i frustracije, te omogućiti prepoznavanje kvalitetnih službenika na svim razinama, motivirati ih na bolje izvršenje, na daljnje usavršavanje u struci i razvoj karijere.

4. Usavršavanje i osposobljavanje javnih službenika

4.1. Novi modeli usavršavanja

Tranzicijske zemlje počele su tijekom 1990-ih izgrađivati sustave usavršavanja i osposobljavanja javnih službenika radi jačanja profesionalizma i zadržavanja kvalitetnog osoblja, poboljšanja radnog učinka i motivacije za rad, stvaranja zajedničkih vrijednosti i ostvarenja organizacijskih ciljeva. U novije vrijeme tradicionalan pristup usavršavanju i razvoju ljudskih potencijala mijenja se u korist strategijskog pristupa pa se individualna karijera službenika povezuje s organizacijskim razvojem. Primjetan je i drugačiji pristup procjeni potreba te upravljanje kompetencijama i upravljanje znanjem. Hrvatska je u tek u početnoj fazi uvođenja novih pristupa kao što je kompetencijski model usavršavanja. Komparativna iskustva pokazuju da je uspješnost usavršavanja službenika u bitnoj mjeri uvjetovana odabranim modelom organizacije planiranja i provedbe sustava usavršavanja. U tom je smislu iznimno važna koordinacija specijaliziranih institucija i tijela državne uprave koju bi trebalo obavljati središnje tijelo za područje javne uprave (resorno ministarstvo ili agencija). Plan usavršavanja trebao bi biti rezultat nekoliko međusobno povezanih procesa: individualnog razvoja i organizacijskih ciljeva, evaluacije rada službenika i potreba usavršavanja, povezivanja s drugim metodama ULJP-a (npr. motivacijom i nagrađivanjem), kao i s evaluacijom rezultata dosadašnjeg usavršavanja. Također je potrebno odabrati prikladne metode i po potrebi koristiti se inovativnim tehnikama: e-radionicama, e-laboratorijem, praktičnim vježbama, rješavanjem konkretnih zadataka i problema, e-učenjem i sličnim. Nadalje, nove tehnologije koje omogućuje usavršavanje na daljinu bitno pojednostavljaju postupak i smanjuju troškove, a osobito su važne u upravljanju znanjem. Mjere za očuvanje znanja mogu se odnositi na stvaranje zajedničke internetske platforme s forumima za raspravu, dokumentiranje i stvaranje datoteka znanja te očuvanje znanja službenika koji napuštaju službu. Najzad, od iznimne je važnosti ulagati u pripremu trenera i čelnika tijela koji donose najvažnije odluke o usavršavanju.

4.2. Programi Državne škole za javnu upravu

Državna škola za javnu upravu (DŠJU) osnovana je 2010. za potrebe stručnog osposobljavanja i usavršavanja državnih dužnosnika, državnih i javnih službenika, izabranih dužnosnika i službenika u tijelima lokalne i

područne (regionalne) samouprave, zaposlenih u pravnim osobama s javnim ovlastima te obrazovanje odraslih. U osnovne programe do sada je bilo uključeno više od 33000 tisuće polaznika. Među novim je izazovima izrada programa za lokalne i državne dužnosnike te unaprjeđenje sustava stručnog usavršavanja kroz jačanje kompetencija svih zaposlenih u javnoj upravi te jačanje kapaciteta za dobro upravljanje. DŠJU je najavila izradu strategije stručnog usavršavanja u javnoj upravi 2019.-2023. u partnerstvu s Ministarstvom uprave koja bi trebala omogućiti da se stručno usavršavanje odvija unutar jasnog strateškog okvira. U tom smislu osobitu pažnju treba posvetiti usavršavanju u jedinicama LPRS koje uglavnom nemaju dugoročnu strategiju ULJP-a niti su donijele pravilnike ili programe stručnog usavršavanja službenika. Gotovo sve JLPRS omogućuju usavršavanje službenika, no ono je zbog nepostojanja strateškog pristupa te nedovoljne i nesustavne podrške središnje državne vlasti ovisno o volji lokalne političke vlasti, financijskim mogućnostima i (ne)zainteresiranosti samih službenika za daljnje usavršavanje. Programi usavršavanja lokalnih službenika organiziraju se u mnogo manjoj mjeri pri javnim školama (npr. DŠJU, ReSPA – Regionalna škola za javnu upravu, TAIEX – Tehnička pomoć i razmjena informacija) nego u privatnim organizacijama (npr. TEB poslovno savjetovanje, Novi informator, Ius info, Rrif-plus, Verlag Dashöfer). Na temelju nove strategije potrebno je mijenjati Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te propisati obvezu lokalnih jedinica da u roku od 30 dana od donošenja proračuna donesu plan usavršavanja službenika za nadolazeće proračunsko razdoblje te da razrade mjere poticanja na stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika. DŠJU, Udruga gradova i predstavnici svih JLPRS zajednički trebaju utvrditi kompetencije za službenike u JLPRS i izraditi metodologiju za procjenu kompetencija čime bi se usavršavanje povezalo sa stvarnim potrebama lokalnih jedinica. Potrebno je povećati vidljivost DŠJU-a kao nositelja programa usavršavanja, ali i dislocirati provođenje pojedinih programa iz Zagreba u druge županije kako bi sudjelovanje službenika na programima bilo ekonomičnije i jednostavnije.

5. Etika i integritet u javnoj upravi

Pitanje etike javnih službenika i dužnosnika starog je datuma. Već je u atenskom polisu zakonodavac uložio znatan trud u reguliranje izbora i rada državnih službenika koji se trebao temeljiti na stručnosti i moralu. Kroz povijest su mnogi filozofi, pravници i političari pokušavali pronaći

učinkovite načine sprječavanja mita i korupcije te zlouporabe vlasti na štetu javnog interesa. U suvremeno doba ti se negativni fenomeni u javnoj upravi pokušavaju prevenirati i spriječiti na razne načine – od međunarodne i nacionalne institucionalno-normativne regulacije ponašanja (strategijama, zakonima, etičkim kodeksima), preko strukturno-organizacijskih mjera (uspostavom neovisnih tijela integriteta, neovisnih povjerenika i etičkih povjerenstava), do »mekših« metoda kojima se utječe na ponašanje i razvija svijest (edukacija građana, usavršavanje službenika). Etičke vrijednosti u javnoj upravi blisko su povezane s demokratskim, pravnim, profesionalnim i općeljudskim vrijednostima pa je ovom problemu potrebno sustavno pristupiti. Hrvatska je poduzela određene korake na razvoju etičke infrastrukture, ali treba učiniti mnogo više sustavno. Dugogodišnji naponi i rad predstavnika akademske i stručne zajednice na izradi sistemskog Zakona o temeljnim načelima ponašanja za cjelokupnu javnu upravu Hrvatske propali su zbog potpunog nedostatka političke volje. Resorno ministarstvo unutar kojega se Nacrt zakona pripremao treba učiniti potrebno da bi se taj Nacrt finalizirao i uputio u zakonsku proceduru. Potrebno je vratiti povjerenje građana u javne institucije, uspostaviti mehanizme nadzora i učinkovitih sankcija za nedopuštena ponašanja. Treba preispitati ulogu službeničkih sudova koji u minornom broju slučajeva izriču kazne prestanka državne službe za teške povrede službene dužnosti službenika. Također treba ojačati ulogu i neovisnost rada Etičkog povjerenstva za državne službenike i sličnih povjerenstava na razini JLPRS koja su za sada fakultativnog karaktera te obvezno proširiti krug njihova djelovanja i na dužnosnike koji su neopravdano izuzeti od bilo kakvog oblika sankcioniranja neetičnih ponašanja. Tu pripada i pitanje buduće regulacije statusa političkih savjetnika u Hrvatskoj te definiranje linije razgraničenja između političkih i službeničkih pozicija, detaljnije određivanje njihova statusa i plaća, reguliranje sukoba interesa i odnosa prema ministrima te veća transparentnost i objava podataka o političkim savjetnicima. Na koncu, svakako treba donijeti etički kodeks za saborske zastupnike i visoke državne dužnosnike kako bi građani povjerovali da postoji spremnost za etično ponašanje na najvišim razinama.

Preporuke za europeizaciju instituta prijma u službu u hrvatskom službeničkom pravu

*Tajana Cvrtnjak**

UDK 35.08(4EU:497.5)
342.98(4EU:497.5)

Rad problematizira postojeće uređenje hrvatskog instituta prijma u službu te se govori o njegovim nedostacima i zlouporabama koje se mogu pojaviti u provedbi. Govori se o nužnosti daljnje europeizacije i modernizacije hrvatskog instituta prijma u službu te se daju preporuke za njegovo unaprjeđenje. Pokazuju se mogući pozitivni i negativni učinci danih preporuka.

Ključne riječi: prijam u službu, zlouporabe, europeizacija, modernizacija, preporuke pozitivni učinci, negativni učinci

1. Uvod

Profesionalni službenici koji zakonito i kompetentno obavljaju svoj posao primaju se u službu natječajem na temelju svojih posebnih kvalifikacija, napreduju i dobivaju odgovarajuću plaću te uživaju društveni ugled zbog svoga integriteta i etičnog ponašanja u okviru zakona, a na dobrobit građana, društva i javnog interesa općenito, temeljno su obilježje tradicionalne javne uprave (Musa, 2014., str. 5). Građani očekuju da će jav-

* Tajana Cvrtnjak, stručna specijalistica javne uprave, Zagreb, e-mail: cvrtnjaktajana@gmail.com.

na uprava raditi u javnom interesu, biti uljudna i učinkovita u pružanju javnih usluga, biti manje birokratska te da će slijediti pravne standarde i osigurati zapošljavanje pouzdanih i stručnih službenika koji ne očekuje posebne nagrade za svoj rad (Koprić, 2009., str. 5). Sigma je u periodu 1995. – 2012. pripremila 13 dokumenata iz područja službeničkog zakonodavstva te je kroz njih nastojala definirati načela i standarde državne službe (Marčetić & Musa, 2013., str. 726), a to su djelovanje javne uprave u javnom interesu, depolitizacija osoblja javne uprave, profesionalizacija, izgradnja kvalitetnog službeničkog sustava, jačanje odgovornosti državnog službenika te uređen i efikasan sustav upravljanja ljudskim potencijalima. Zakonska i podzakonska regulacija, poštovanje načela zakonitosti te odgovarajuća službenička politika smatraju se ključnim elementima u stabilizaciji, depolitizaciji i profesionalizaciji državne službe (Marčetić & Musa, 2013., str. 729). Republika Hrvatska je početkom 2000-ih godina započela proces europeizacije svoga službeničkog zakonodavstva. Ipak, trenutačnim uređenjem hrvatskog instituta prijma u službu, kao segmenta službeničkog zakonodavstva, zbog njegove manjkavosti ne ostvaruju se utvrđeni europski standardi.

U radu se nastoje prikazati zlouporabe koje mogu proizaći iz primjene normi postojećeg uređenja instituta prijma u službu te se iznose argumenti za to da trenutačno uređenje instituta prijma u službu nije dovoljno jamstvo izbora najboljih kandidata. Zaključno se potvrđuje potreba traženja i implementacije modela kojim će se nanovo urediti prijam u službu te u cijelosti ostvariti europski standardi službeničkog prava. Rad donosi preporuku modela te upozorava na moguće pozitivne, ali i negativne učinke njegova uvođenja.

2. Nedostaci i moguće zlouporabe postojećeg uređenja instituta prijma u službu

Regulacijom postupka prijma u službu intencija Zakona o državnim službenicima iz 2005. (ZoDS) i Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2008. (ZSLPS) bila je ostvarivanje prijema najboljih i najsposobnijih ljudi u javnu upravu. To je ujedno trebalo značiti isključivanje političkih, obiteljskih i drugih klijentelističkih kriterija u odabiru osoblja. Zakoni koji su doneseni u razdoblju procesa pridruživanja RH u Europsku uniju, mogu se gledati samo kao ispunjanje obveze radi prilagodbe europskim standardima. Budući da je

višegodišnja primjena pokazala nedostatke takvog zakonskog uređenja, sada treba promišljati o njegovoj kvaliteti i svrsishodnosti. Usprkos određenim specifičnostima ZoDS-a i ZSLPS-a s obzirom na institut prijma u službu, mogu se javiti slične zlouporabe prilikom provedbe njihovih odredaba. Zaključci koji se iznose u radu izvedeni su temeljem neposrednog sudjelovanja i opažanja u ulozi kandidata u postupcima prijma, razmjene iskustva s drugim kandidatima i službenicama te praćenjem i pregledom objava javnih natječaja na internetskim stranicama službenog glasila NN i Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, kao i na internetskim stranicama javnopravnih tijela. Uočeni nedostaci i moguće zlouporabe prikazat će se pojedinačno s obzirom na pojedini institut ili fazu postupka prijma u službu.

1. Donošenje i primjena pravilnika o unutarnjem redu – polazište svakog prijma u službu je oblikovanje radnoga mjesta pa će ovaj prikaz započeti sa zlouporabama koje mogu proizaći iz donošenja i primjene pravilnika o unutarnjem redu. Tijela državne uprave i tijela jedinica lokalne i područne samouprave pravilnicima o unutarnjem redu utvrđuju radna mjesta i uvjete za prijam. Zlouporabe leže u mogućnosti njihova lakog i učestalog mijenjanja, ukidanja ili uspostavljanja radnoga mjesta bez realnih potreba za njime te mijenjanja uvjeta za prijam s ciljem njihova prilagođavanja pojedincima. Primijećeno je da pojedina tijela donose pravilnike čije odredbe nisu usklađene s odredbama uredbama temeljem kojih se donose.¹ Takvo je propisivanje posebno karakteristično za jedinice lokalne samouprave. Neujednačenost se uočava kod primjene svih instituta: od klasifikacijskih rangova, naziva radnih mjesta pa do uvjeta za prijam. Službenici su različito kategorizirani, a uvjeti za prijam prepisuju se ili ad hoc utvrđuju. Važan uočeni problem vezan je za određivanje vrste stručne spreme odnosno kvalifikacije potrebne za obavljanje poslova pojedinog radnog mjesta. Mnoga javnopravnih tijela, s obzirom na uvjet vrste stručne spreme, u svojim pravilnicima umjesto navoda pojedinačnih vrsta stručnih sprema navode područja znanosti, koja obuhvaćaju ogroman raspon kvalifikacija (primjerice kada govorimo o području društvenih znanosti, to obuhvaća

¹ Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj regionalnoj samoupravi, NN 74/10, 125/14. , Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi, NN 77/07, 13/08 i 81/08, i Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi, NN 37/01, 38/01, 71/01, 89/01, 112/01, 7/02, 17/03, 197/03, 21/04, 25/04, 66/05, 131/05, 11/07, 47/07, 109/07, 58/08, 32/09, 140/09, 21/10, 38/10, 77/10, 113/10, 22/11, 142/11, 31/12, 49/12, 60/12, 78/12, 82/12, 100/12, 124/12, 140/12, 16/13, 25/13, 52/13, 96/13, 126/13, 2/14, 94/14, 140/14.

ekonomiju, pravo, politologiju, kineziologiju... te niz drugih polja).² Uočava se i propisivanje nesrodnih kvalifikacija za obavljanje poslova pojedinog radnog mjesta, primjerice *magistar društvenog, tehničkog ili humanističkog smjera* ili pak *magistar pravnog, ekonomskog ili informatičkog smjera*. Upravna praksa pokazuje da je takvo navođenje opravdano ako opis poslova pojedinog radnog mjesta navodi više skupina poslova,³ no često je razvidno da je riječ o čistim poslovima jedne vrste stručne spreme te se takva mogućnost slučajno zbog prepisivanja pravilnika ili pak namjerno zloupotrebljava. Primjerice, dok većina ureda državne uprave za radno mjesto *samostalni upravni referent za matičarstvo i osobna stanja građana* kao uvjet u postupku prijma propisuju stručnu spremu *magistra ili specijalista pravne struke*, pojedini ured državne uprave za to radno mjesto propisuje stručnu spremu *magistra ili specijalista ekonomske ili pravne struke ili studij sociologije*. Pritom je prvo određenje pravilnije jer je riječ o poslovima vođenja upravnog postupka i primjeni propisa iz područja obiteljskog prava i matičarstva, za koje nije sigurno da su ekonomisti i sociolozi osposobljeni obavljati ih. Takvo se određenje ne bi problematiziralo da propisivanje nesrodnih kvalifikacija ili njihova prilagodavanja ne predstavljaju zluporabe u postupcima prijma u službu.

Sljedeće, pojedina jedinica lokalne samouprave za radno mjesto *viši stručni suradnik za ekonomsko-pravne poslove* propisuje stručnu spremu *magistra prava ili magistra ekonomije*. Nesigurno je u kojoj je mjeri magistar prava osposobljen za obavljanje poslova proračunskog računovodstva ili pak magistar ekonomije za tumačenja pravnih normi da bi se dvije vrste stručnih sprema za potrebe jednog radnog mjesta integrirale u jednu. Također, javnopravna tijela sklona su navođenju sintagme *...i druge odgovarajuće struke*. U tom slučaju na kandidatima ostaje procjena imaju li struku koja se u konkretnom slučaju smatra *odgovarajućom*, a pritom se javlja pitanje osoba koje će diskrecijski ocjenjivati koje se struke tog radnog mjesta smatraju *odgovarajućima*, i to nakon primitka prijava kandidata.

2. *Planiranje prijma u službu* – radna mjesta u javnopravnim tijelima popunjavaju se prema planovima prijma, i to ponajprije kratkoročnim planovima prijma koji se donose za razdoblje od jedne kalendarske godine. Prijam iznimno ne mora biti planiran u pojedinim izvanrednim okolnostima. ZoDS navodi da je to u slučaju prijma u službu na određeno vrije-

² Pravilnik o znanstvenim i umjetničkim područjima, poljima i granama, NN 118/09, 82/12, 32/13, 34/16.

³ Više v. Pipunić, 2009., str. 255 – 262.

me radi zamjene duže odsutnog državnog službenika (čl. 42.), ZSNLPS proširuje tu mogućnost te navodi da je to moguće u slučajevima popune radnog mjesta koje je upražnjeno nakon donošenja plana prijma ili pak u slučaju prijma u službu na određeno vrijeme zbog obavljanja privremenih poslova, obavljanja poslova čiji se opseg privremeno povećao ili u slučaju zamjene duže vrijeme odsutnog službenika (čl. 8.).

Javnopravno tijelo ne može predvidjeti sve okolnosti koje će se odvijati nakon donošenja plana prijma, no pojedini službenici manjih organizacijskih jedinica ili organizacijske jedinice zadužene za upravljanje ljudskim potencijalima većih upravnih organizacija morali bi biti osposobljeni za praćenje i predviđanje privremenih ili trajnih odsutnosti osoblja, jer to tijelo mora biti sposobno ne samo za kratkoročno već i za srednjoročno i dugoročno racionalno procjenjivanje potreba prijma u službu, a time se ujedno mogu izbjeći naknada izmjene i dopune planova prijma.

3. *Povjerenstva za provedbu natječajnog postupka* – kod prijma državnih službenika sastav povjerenstva nije ureden zakonom, već *Uredbom o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi*⁴ koja se umjesto leksički primjerenijeg termina *povjerenstvo*, koristi terminom *komisija*. Dok je prijašnja uredba⁵ propisivala sastav komisije od ukupno tri člana, od kojih jedan član mora biti predstavnik Ministarstva uprave, a ostala dva iz reda službenika državnog tijela, sadašnjom uredbom iz 2017. ukinuta je odredba o vanjskom članu komisije. Tom izmjenom učinjen je korak unazad jer su tako stvorene komisije koje uključuju isključivo interne članove tijela koje provodi prijam, bez sudjelovanja vanjskog neovisnog člana. Budući da je takav institut imao svojevrstnu nadzornu ulogu nad provedbom natječajnih postupaka, njegovim ukidanjem nije se na umu imala zaštita prava kandidata, već rasterećenje ministarstva. Kod prijma lokalnih i regionalnih službenika Zakon navodi da članove povjerenstva za provedu natječajnog postupka utvrđuje pročelnik upravnog tijela, dakle bez uključivanja vanjskog člana i navođenja preciznijih kriterija. S obzirom na sastav povjerenstva, problem koji se javlja u praksi jesu imenovanja internih i nestručnih osoba kao članova povjerenstva. Nerijetko se članovima povjerenstava imenuju općinski načelnici ili članovi predstavničkih tijela koji kao dužnosnici nisu osposobljeni za provedbu natječajnih postupaka. Nedovoljna stručnost članova povjerenstva može se ogledati u ne-

⁴ NN 78/17.

⁵ NN 74/10, 142/11, 53/12.

poznavanju službeničkog zakonodavstva, ali isto tako i izostanku stručnog znanja iz područja poslova radnog mjesta koje se popunjava. Pritom takvi članovi povjerenstva nisu osposobljeni za pripremu i provedbu pisane provjere znanja ili pak za provedbu intervjua s kandidatima koji, uz stručne kompetencije, zahtijeva i psihologijske. Izostanak transparentnosti sastava članova povjerenstva također je jedan od uočenih nedostataka, iako se ta može pravdati sprječavanjem utjecanja kandidata na pojedinog člana povjerenstva. Može se dogoditi da službenici pripremaju i oblikuju natječaje za vlastita imenovanja, a uočava se da upravna tijela pojedinih jedinica lokalne samouprave i ne osnivaju povjerenstva za provedbu natječaja. Zaključno, povjerenstva bi morala biti nadzorni mehanizam u kojem svaki član ima obvezu paziti na proceduralnu ispravnost postupka te objektivno, stručno i pojedinačno ocijeniti kandidate, no takva uloga povjerenstava je upitna jer su ona u pravilu formalne naravi.

4. *Objava javnih natječaja* – obveznost objave javnog natječaja u službenom glasilu RH *Narodnim novinama* kod prijma državnih službenika, kao i kod prijma lokalnih i regionalnih službenika utvrđena je u slučajevima prijma na neodređeno vrijeme, dok se kod prijma na određeno vrijeme transparentnost ostvaruje objavom oglasa na stranicama nadležne službe za zapošljavanje. Ministarstvo uprave je 2017. donošenjem nove *Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi* (dalje: *Uredba*) uvelo obvezu objave svih natječaja i oglasa na internetskim stranicama Ministarstva uprave. Čini se da pojedina tijela jedinica lokalne samouprave nisu upoznata s obvezom objave natječaja u službenom glasilu RH, iako bi se šira transparentnost i dostupnost, zbog veće posjećenosti i pregleda, ostvarivala objavom svih natječaja na stranicama Hrvatskog zavoda za zapošljavanje. S obzirom na objavu javnih natječaj, ali i praćenje svih daljnjih faza natječajnog postupaka, zainteresirane osobe i kandidati trenutačno moraju pregledavati nekoliko internetskih stranica, stranice službenog glasila RH, Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, internetsku stranicu svakog pojedinog javnopravnog tijela ili internetsku stranicu Ministarstva uprave.

5. *Pismena provjera stručnih znanja* – pismena provjera stručnih znanja kandidata kao sredstvo utvrđivanja stručnih znanja kandidata i objektivan način ocjene kandidata, trebala biti ključni temelj za izbor, međutim ona može biti plodno tlo za zlouporabe. Zbog izostanka pravednog natjecanja i jednakih početnih šansi kandidata, takvi testovi rijetko su prikaz stvarnog znanja izabranog kandidata. Budući da se testovi pripremaju unutar tijela koje raspisuje natječaj te se u razdoblju od sastava do popunjavanja

testova ne nadzire njihovo kretanje, nesiguran je način i model osiguranja tajnosti ispitnih pitanja. Zloupotrebama se može ispoljavati odavanjem ispitnih pitanja pojedincima za čiji se prijam natječaj provodi, bilo od sastavljača pitanja ili pak čelnika tijela. U takvim slučajevima odabrani kandidat na pismenoj provjeri znanja često ostvari maksimalan broj bodova. Kao primjer navodi se okolnost da magistar humanističkih znanosti postigne bolji uspjeh u pismenoj provjeri znanja nego magistar pravnih znanosti kod provjeravanja poznavanja propisa i posjedovanja stručnog znanja iz pravničkih poslova. Budući da su pitanja koncipirana tako da se njihovi odgovori nalaze u bilo kojoj odredbi propisa koji se provjerava ili koji zahtijevaju tumačenje norme, otvara se prostor za sumnjičavost s obzirom na to da je iz programa obrazovanja razvidno da magistar humanističkog smjera ne stječe kompetencije tumačenja pravnih normi. Također, javno-pravna tijela u postupcima prijma u službu samostalno utvrđuju pravne izvore potrebne za pripremu kandidata za pismenu provjeru znanja, pri čemu se uočavaju nerazmjeri u njihovoj količini s obzirom na istovrsna radna mjesta.

6. *Provedba intervjua s kandidatima* – intervjui s kandidatima također je jedan od zakonodavnih instituta formalnog karaktera. Povjerenstvo za provedbu natječaja je kolegijalno tijelo i kao takvo odlučuje u sastavu od tri člana. Ocjenjivanje intervjua kandidata od strane članova povjerenstva rijetko je odraz stvarne procjene prezentacije kandidata. U ovoj fazi postupka prijma u službu započinje *igra brojevima* i prilagođavanje dodjelom broja bodova s obzirom na ishode pismene provjere znanja svih kandidata. Sadašnja praksa je takva da bodovni ishod odabranog kandidata najčešće iznosi deset bodova ostvarenih na pismenoj provjeri znanja, te devet ili osam bodova ostvarenih na intervjuu. Tako se ostvareni bodovi reguliraju s ciljem stvaranja privida da se ne pogoduje pojedinom kandidatu s obzirom na diskrecijsko odlučivanje pri bodovanju intervjua kandidata, dok ishod pismene provjere znanja može biti čvrst temelj za zakonitost rješenja u mogućim slučajevima ulaganja pravnih lijekova.

7. *Mogućnost obustave natječajnog postupka ili poništenja natječaja* – obustava natječajnog postupka često se obrazlaže bitno promijenjenim okolnostima koje su nastupile nakon raspisivanja natječaja ili zato što nijedan kandidat nije pristupio pismenoj provjeri znanja ili zato što nijedan kandidat nije zadovoljio na pismenoj provjeri znanja. Međutim, bitno promijenjene okolnosti potrebno je obrazložiti, što je rijetko praksa. Uočava se da odluke o poništenju natječaja ne sadržavaju obrazloženja odnosno ne objašnjavaju kandidate zbog kojih se razloga natječaj poništava. Zbog izo-

stanka transparentnosti stvara se sumnja o postojanju opravdanih razloga za poništenje natječajna odnosno da je ono nastupilo kao posljedica toga da se natječajni postupak ne odvija *prema planiranome*. Pojedine jedinice lokalne samouprave ne objavljuju ili možda i ne donose odluke o poništenju natječajna, već jednostavno isti ili revidirani tekst natječajna ponovo objave.

8. *Pravna zaštita kandidata* – pravna zaštita kandidata u postupcima prijma u službu ostvaruje se mogućnošću ulaganja pravnih lijekova. O prijmu kandidata odlučuje se rješenjem donesenim u upravnom postupku. Budući da se uređenja instituta pravne zaštite kandidata razlikuju prema tome je li riječ o pravnoj zaštiti državnih ili pak lokalnih i regionalnih službenika, svaki se analizira zasebno.

U postupcima prijma državnih službenika kandidati protiv rješenja o prijmu mogu izjaviti žalbu Odboru za državnu službu. Odbor za državnu službu ima ulogu neovisnog tijela, a čije članove imenuje Vlada RH na mandat od pet godina, iz redova magistra prava. Lokalno službeničko zakonodavstvo propisuje da se protiv rješenja o prijmu žalba izjavljuje općinskom načelniku, gradonačelniku ili županu, dok se u slučajevima imenovanja pročelnika ne izjavljuje žalba, već pokreće upravni spor. Dok uređenje pravne zaštite državnih službenika zahtijeva da članovi Odbora koji će rješavati povodom žalbi posjeduju stručnu spremu magistra prava, lokalno službeničko zakonodavstvo tu zadaću daje dužnosnicima koji često nisu osposobljeni za vođenje upravnog postupka i tumačenje materijalnog prava te nemaju obvezu polaganja državnog stručnog ispita, a postoji i mogućnost da su upravo oni utjecali na izbor kandidata. Pri donošenju drugostupanjskih rješenja općinski načelnici, gradonačelnici i župani samo su njihovi formalni potpisnici, a postupke provode službenici upravnih tijela, koji često sudjeluju i u vođenju prvostupanjskog upravnog postupka. Nesigurno je, a osobito u manjim lokalnim jedinicama gdje se drugostupanjski postupci rijetko ili gotovo nikad ne vode, jesu li službenici upravnih tijela osposobljeni za vođenje drugostupanjskog upravnog postupka s obzirom na njegove specifičnosti u odnosu prema prvostupanjskom upravnom postupku. Trenutačnim uređenjem pravna zaštita kandidata u postupku prijma nije ostvariva tebi bilo odgovarajuće da se žalba ulaže nadležnom upravnom tijelu županije, nadležnom ministarstvu ili Odboru za državnu službu.

Sudska kontrola prijma u službu stavljena je u nadležnost upravnih sudova i Visokog upravnog suda RH. Protiv drugostupanjskog rješenja koje donosi Odbor za državnu službu te drugostupanjskog rješenja u postupcima prijma u službu koje donosi općinski načelnik, gradonačelnik ili župan može se pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom. S ob-

zirom na sudsku praksu u rješavanju upravnih sporova povodom tužbi na drugostupanjska rješenja u postupcima prijma u službu navode se bitne okolnosti: 1) *Nevezanost tijela rang-listom prilikom izbora kandidata* – službeničkim zakonodavstvom nije izrijeком propisana vezanost donosioca odluke rang-listom.⁶ Dakle, donosioci odluke o izboru nisu obvezni izabrati kandidata koji je u postupku odabira ostvario najbolji rezultat. Nakon što kandidate diskrecijski ocijeni povjerenstvo, pravo diskrecijskog izbora kandidata daje se i formalnom donositelju odluke. Takva pravna praznina dovodi u pitanje smislenost i svrsishodnost cjelokupnog postupka odabira kandidata. 2) *Podjednaka relevantnost pismene provjere znanja i intervjua* – sudska praksa govori da se tužitelji vrlo često u svojim podnescima neopravdano pozivaju na relevantnost bodova ostvarenih na pismenoj provjeri znanja u odnosu prema bodovima ostvarenim na intervjuu.⁷ Tumačenje sudske prakse o podjednakoj relevantnosti pismene provjere znanja i intervjua ne bi bilo dvojbeno, da upravo intervjui s obzirom na interni sastav povjerenstva i diskreciju nisu sredstvo dizanja bodova pojedinim kandidatima. 3) *Dokazivost* – slučajeve manipulacije u postupcima prijma u službu nije moguće dokazati. Kada je u spisu predmeta prijma u službu sve u redu, ne može se dokazati da je pojedini kandidat unaprijed znao pitanja pismene provjere znanja ili da je privilegiran prilikom ocjenjivanja intervjua. Sudovi odluke prvostupanjskog tijela opravdavaju *dopuštenošću* diskrecije koja je posljedica pravnih praznina službeničkog zakonodavstva, pa iako je riječ o pravnoj zaštiti kandidata, nesigurno je u kojoj mjeri upravni sporovi pridonose ostvarenju meritokracije u postupcima prijma u službu.

Uzimajući u obzir dugotrajnost upravnih i sudskih postupaka, kandidatu koji ostvari najbolji rezultat u postupku prijma u službu, a nije primljen, nije cilj da se za zasluženno radno mjesto bori putem pravnih lijekova. Kad bi se takvi postupci okončali povoljno za kandidata, upitno je na koji bi način takva osoba bila prihvaćena od nadređenih osoba.

9. *Imenovanje rukovodećih službenika* – pri imenovanju rukovodećih državnih službenika, koje imenuje Vlada RH, Uredba propisuje obvezatnost raspisivanja javnog natječaja. Također se predviđa osnivanje komisije za provedbu natječajnog postupka. Uloga komisije u imenovanjima rukovodećih državnih službenika svodi se isključivo na utvrđivanje pravodobnosti i urednosti prijava kandidata, dok intervju s kandidatima kao osoba pojedinac provodi čelnik tijela ili druga osoba koju čelnik ovlasti. Provedba pi-

⁶ Više v. Rajko, 2015., str. 223.

⁷ Isto, str. 222.

smene provjere stručnih znanja kandidata u ovom slučaju nije predviđena. Paradoksalno je da popunjavanje radnih mjesta nižih kategorija, pa i namještenika, uključuje pismenu provjeru stručnih znanja, dok u postupcima imenovanja rukovodećih službenika pismena provjera stručnih znanja nije potrebna. Budući da je riječ o popunjavanju radnih mjesta najviše kategorije, koja podrazumijevaju visok stupanj odgovornosti i samostalnosti te posjedovanje izvanrednog stručnog znanja i upravljačkih sposobnosti, ne samo da je nužnost provjere stručnih znanja u tim slučajevima bezraspravna već bi se trebala zahtijevati veća kompleksnost testova.

*Prijedlog Uredbe*⁸ iz 2017. sadržavao je alternativnu odredbu čija je intencija bila da se postupak imenovanja rukovodećih državnih službenika uredi po uzoru na postupak prijma u službu ostalih državnih službenika, no ta odredba nije usvojena. Postojeća *Uredba* propisuje da čelnik tijela na temelju rezultata intervjua predlaže Vladi RH kandidata za imenovanje. Takva mogućnost predlaganja kandidata temeljem isključivo diskrecijske ocjene čelnika tijela otvara prostor za politička imenovanja rukovodećih državnih službenika.

Imenovanje rukovodećih lokalnih i regionalnih službenika prvenstveno se odnosi na imenovanje pročelnika upravnih tijela od općinskih načelnika, gradonačelnika ili župana, a provodi se u natječajnom postupku na način propisan za prijam ostalih službenika. Pri imenovanjima rukovodećih, kako državnih, tako i lokalnih i regionalnih, službenika, nužno je nositelje izvršne vlasti na svim razinama naučiti da se ne radi o radnim mjestima kao političko-dužnosničkim položajima, već o službeničkim radnim mjestima koja uključuju obavljanje izvršno-upravljačkih poslova te zahtijevaju odgovarajuća stručna znanja kandidata. U suprotnome, provedba intervjua, pa i mehanizam pismene provjere znanja neće polučiti rezultate u smanjenju politizacije rukovodećih službeničkih položaja.

10. *Ostali uočeni nedostaci i nepravilnosti* – uočava se da tijela državne uprave neujednačeno primjenjuju odredbe ZoDS-a. Prilikom prijma u službu na određeno vrijeme, pojedina tijela provode pismenu provjeru znanja, dok je druga tijela ne provode, a rješenja donose isključivo temeljem usmenog intervjua. Budući da ZoDS, kao i *Uredba*, izričito ne utvrđuju obvezu pismene provjere znanja u slučaju prijma u službu na određeno vrijeme, nema jedinstvene primjene kao ni tumačenja stručnog nositelja službeničkog zakonodavstva, već se ono javnopravnim tijelima ostavlja na

⁸ Savjetovanje o prijedlogu Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, dostupno na: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=5210>.

izbor. Uočava se da su pojedina rješenja o izboru kandidata jednoobrazna, bez pojedinačnog pristupa i detaljnijeg obrazloženja postupka prijma. Sumnja se javlja kad se u postupku prijma, u izboru između velikog broja kandidata koji su radno iskustvo stjecali u javnoj upravi, izabere kandidat koji nema položen državni stručni ispit. Pritom državni stručni ispit nije uvjet za prijam i ne može biti prednost ili eliminacijski kriterij. Odabir kandidata koji nema položen državni stručni ispit podrazumijeva da takav kandidat nema radno iskustvo na poslovima radnog mjesta na koje se prima, ali i općenito radno iskustvo u javnoj upravi, dok iz rješenja o izboru kandidata nije razvidno da je riječ o kandidatu s dugogodišnjem radnom iskustvu u privatnom sektoru ili o kandidatu s izvanrednim referencijama (u slučaju nužnosti specifičnih znanja ili pak prakse iz privatnog sektora). Suprotno tome, neka se javnopravna tijela pri odabiru kandidata pozivaju upravo na položeni državni stručni ispit kao na svojevrsnu prednost kandidata. Iz takvih oprečnih kriterija proizlazi da se pravna norma tumači na različite načine ovisno o potrebi i situaciji. Upravo zbog postojanja pravnih praznina nema jedinstvene prakse u pogledu pojedinih elemenata postupka prijma u službu te je zakonodavac javnopravnim tijelima dao mogućnost da samostalno odlučuju na koji će način provesti postupak prijma u službu.

Nedostaci koji se uočavaju u smislu proceduralnih odredbi općenito su zastarjeli model uređenja, dostava prijava kandidata konvencionalnim putem, obveza dostave nepotrebne dokumentacije, izostanak odredba kojima se detaljnije regulira provedba pismene i praktične provjere znanja te provedba intervjua, izostanak preciznog utvrđivanja svih rokova te nepotrebna dugotrajnost postupaka itd. Ministarstvo uprave ne izdaje smjernice i preporuke kojima bi se javnopravna tijela usmjeravala u provedbi postupka prijma u službu te o sadržaju i načinu provedbe testiranja kandidata. Uočava se izostanak jasnih informacija kandidatima.

3. Preporuke za unaprjeđenje instituta prijma u službu

Odredbama ZoDS-a 2005. i ZSLPS-a 2008. koje uređuju prijam u službu uvedena je obveza pismene provjere znanja i intervjua kandidata te izbor prema ostvarenim rezultatima. Zakoni nisu izrijeком propisali kakvi bi to testovi trebali biti, tko bi ih i na koji način trebao provoditi.⁹ Zbog toga

⁹ Više v. Marčetić & Musa, 2013., str.738.

što profesionalizacija javne uprave temeljem takvog uređenja nije do kraja ostvarena te postoje mogućnosti zaobilaženja merit-kriterija, u nastavku rada razrađuju se preporuke za daljnji razvoj instituta prijma u službu. One nisu novina jer o njima početkom 2000-ih godina govori hrvatska stručna literatura i utvrđuje *Strategiju razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine*,¹⁰ a njihove uzorke nalazimo i u komparativnim službeničkim sustavima.¹¹

3.1. Izjednačavanje službeničkog zakonodavstva

Postupak prijma u službu u javnoj upravi, ali i općenito postupak zapošljavanja u svim javnim službama, nije uređen jedinstvenim propisom. Osim neujednačenosti platnog sustava, napredovanja te ocjenjivanja službenika, neujednačenost proizlazi i iz uređenja prijma u službu i njegovih vezanih instituta poput klasifikacije radnih mjesta ili pravne zaštite kandidata. Komparativno gledajući, u značajnom dijelu europskih i neeuropskih zemalja ne postoji razlika između državnih i lokalnih službenika, nego se svi smatraju nacionalnim službenicima (Koprić et al., 2001., str. 305).

Valjalo bi stoga uspostaviti službeničko zakonodavstvo kojim će se jedinstveno urediti prava i obveze lokalnih, regionalnih i državnih, ali i ostalih javnih službenika. Treba donijeti novi zakon o javnim službenicima koji će, osim uvođenja jedinstvenog uređenja statusa javnih službenika, biti usmjeren prema profesionalizaciji i depolitizaciji javne službe. Primjerice, važeći slovenski *Zakon o javnim službenicima*¹² kao javnog službenika definira se svaku osobu koja radni odnos zasniva u javnom sektoru. Javni sektor, kako definira Zakon, obuhvaća državna tijela, uprave samoupravnih lokalnih zajednica, javne agencije, javne fondove, javne ustanove, javne ekonomske institucije te ostale subjekte javnog prava, ako su neizravni korisnici državnog ili lokalnog proračuna (čl. 1. Zakona). Primjena tog Zakona odnosi se na sve kategorije javnih službenika. Osim Slovenije, takva uređenja imaju i pojedine druge europske zemlje.

Uspostavom istovrsnog službeničkog uređenja, osim što bi se osigurala jednakost i pravednost u pravima i obvezama svih javnih službenika, omogu-

¹⁰ NN 70/15.

¹¹ Za iskustva prijma u službu u Europskoj uniji, Albaniji i Irskoj v. Cvrtnjak, 2018.

¹² *Zakon o javnim službenicima Republike Slovenije / Zakon o javnih uslužbencih*, Uradni list RS, 56/02, 110/02, 02/04, 23/05, 35/05, 62/05, 75/05, 113/05, 32/06 – upb. 2, 33/07, 63/07 – upb. 3, 65/08, 40/12.

ćilo bi se uvođenje jedinstvenog sustava upravljanja ljudskim potencijalima, ali i pojednostavila primjena propisa od strane službenika i kandidata u postupcima prijma. Integracija lokalnog, regionalnog i državnog službeničkog zakonodavstva nije težak zadatak jer su pojedina postojeća uređenja jednaka ili slična, ili pak s nepotrebno propisanim razlikovanjima. Specifična rješenja za lokalno osoblje potrebna su samo za ona pitanja u kojima se državna upravna služba i lokalna samoupravna služba bitno razlikuju (Koprić et al., 2001., str. 305). U zadatku harmonizacije službeničkog zakonodavstva prvo treba taksativno utvrditi organizacije na koje će se njegova primjena odnositi. Nužno je popuniti pravne praznine dosadašnjeg uređenja, izostaviti uređenja koja su se pokazala nesvrshodnima, a zadržati postojeća koja su se pokazala uspješnima. Potrebno je precizno razraditi svaki pojedini institut službeničkog zakonodavstva jer je zahtjev za određenost i preciznošću pravne norme jedan od temeljnih elemenata načela vladavine prava. Ako se nanovo donese propis sa sadržajnom manjkavošću, to može voditi ponovnoj pravnoj nesigurnosti, različitim tumačenjima primjenjivača te ponovnim čestim izmjenama i dopunama službeničkog zakonodavstva. S obzirom na kontekst rada, važno je da se u većini organizacija javnog sektora osiguraju jednaki modeli izbora kandidata kao i ujednačenost svih vezanih instituta neovisno o pravnom statusu zaposlenika.

3.2. Konkretizacija i standardizacija kvalifikacija potrebnih za obavljanje pojedinih vrsta poslova u javnoj upravi

Prije je bilo riječi o dosadašnjoj praksi propisivanja neodgovarajućih, nesrodnih i općenitih kvalifikacija¹³ (vrsta stručne spreme). Uredbe tijelima dopuštaju da vlastitim pravilnicima samostalno propisuju kvalifikacije za radna mjesta, pa ti pravilnici nisu standardizirani. Ministarstvo uprave 2014. za tijela državne uprave izdalo je *Priručnik s preporučenim kompetencijama za rukovodeća i nerukovodeća radna mjesta*.¹⁴ Iako je koristan, nedostatak je Priručnika što poopćava te ne govori konkretno o načinu utvrđivanja kvalifikacija potrebnih za obavljanje pojedinih vrsta poslova. S

¹³ Kvalifikacija (*qualification*) naziv je za objedinjene skupove ishoda učenja određenih razina, obujma, profila, vrste i kvalitete. Dokazuje se svjedodžbom, diplomom ili drugom javnom ispravom koju izdaje ovlaštena pravna osoba (Više v. Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru, NN 22/13, 41/16, 64/18).

¹⁴ Preporučene kompetencije za rukovodeća i nerukovodeća radna mjesta u tijelima državne uprave, dostupno na <https://uprava.gov.hr/>.

obzirom na izostanak profesionalnih službi ULJP-a i usmjeravajući karakter Priručnika, primjena danih preporuka je nesigurna. *Strategija* utvrđuje uspostavu kompetencijskog okvira za zaposlene u javnoj upravi (cilj 6., mjera 6.1.), što uključuje utvrđivanje ključnih kompetencija za zaposlene u javnoj upravi potrebnih za obavljanje pojedinih vrsta poslova¹⁵ te uključivanje utvrđenih kompetencija u interne akte javnopravnih tijela. U okviru te mjere, u radu se u prvom redu govori o utvrđivanju vrsta kvalifikacija potrebnih za obavljanje pojedinih vrsta poslova. Valjalo bi prema opisu poslova radnoga mjesta konkretizirati vrstu kvalifikacije, odnosno precizno, jasno i nedvojbeno utvrditi vrstu kvalifikacije potrebnu za obavljanje pojedine vrste poslova. Pritom je uz *Pravilnik o znanstvenim i umjetničkim područjima, poljima i granama* potrebno konzultirati ishode učenja¹⁶ te planove i programe srednjoškolskih i visokoškolskih ustanova. Obrazovni programi i planovi mogu biti mjerodavni za propisivanje kvalifikacija jer razrađuju sadržaj, ciljeve te ishode učenja programa, određuju kompetencije koje se steču i utvrđuju poslove koji se nakon završetka pojedinog programa mogu obavljati. Namjera takvih određenja nije isključivanje pojedinih kvalifikacija iz javne uprave, jer pojedini sektori zahtijevaju kvalifikacije koje nisu usko vezane s upravnom znanošću (npr. IT stručnjaci, inženjeri različitih područja ili pedagoški radnici). Poopćavanjem kvalifikacija potrebno se koristiti samo u onim slučajevima kada su potrebna specifična¹⁷ ili pak deficitarna znanja ili kad poslovi radnoga mjesta mogu opravdano uključivati različitu vrstu kvalifikacija. Dodatne kompetencije kandidata, poput položenog državnog ispita, certifikata iz javne nabave ili diplome za upravljanje projektima EU-a, ne smiju se utvrđivati kao obvezan uvjet jer se time isključuju kandidati koji nisu imali mogućnosti polaganja tih ispita, no dodatne kompetencije mogu se dodatno bodovati. Značenje uvođenja raznolikih obrazovnih programa je zastupljenost različitih i specifičnih znanja i vještina u društvu te bi bilo korisno da se stečena znanja primjenjuju u području/sektoru za koje su namijenjena. Ipak, diploma određenog područja nije dovoljno jamstvo posjedovanja odgovarajućih znanja pa je ono potrebno provjeriti utvrđenim postupkom odabira kandidata.

¹⁵ Više o ULJP-u primjenom kompetencijskog modela v. Zoretić & Buterin, 2016., i Zoretić, 2018.

¹⁶ Ishodi učenja (*learning outcomes*) kompetencije su koje je osoba stekla učenjem i dokazala nakon postupka učenja.

¹⁷ S ciljem da se širem rasponu kvalifikacija omogući pristupanje testiranju primjerice prijam osoba za obavljanje poslova upravljanja i korištenja sredstavima iz fondova EU-a (zahtijevaju znanja iz područja financija, ekonomije, menadžmenta, ali i poznavanje europskih i nacionalnih pravnih propisa).

3.3. Uspostava centralno-koordiniranog sustava zapošljavanja u javnoj upravi

Strategija utvrđuje da će se zapošljavanje u javnoj upravi provoditi posredstvom centralno-koordiniranog sustava zapošljavanja (cilj 8., mjera 8.1.). U provedbi te mjere potrebno je izraditi nov normativni okvir postupka prijma u službu i uspostaviti institucionalni okvir takvog tijela. Potrebno je donijeti poseban zakon ili pak niži propis kojim će se uz konstituiranje tijela utvrditi ustrojstvo, sjedište, financiranje, nadležnost i način upravljanja tijelom, propisati neovisnost tijela, načelo zakonitosti, načelo suradnje, načelo tajnosti ispitnih pitanja, načelo obveznosti izbora prvorangiranog kandidata te načelo zabrane privilegiranja i pristranosti članova povjerenstva u ocjenjivanju kandidata. Potrebno je uspostaviti institut službenika za kontrolu sadržaja javnih natječaja te utvrditi stručne kvalifikacije čelnika tijela i ostalih službenika. Potrebno je utvrditi način komunikacije stručnog tijela, javnopravnih tijela i kandidata uz snažniju proklamaciju elektroničke komunikacije među svim sudionicima postupka. Potrebno je precizno utvrditi rokove postupka te propisati način i sadržaj objave javnog natječaja te sadržaj pismene ili elektroničke prijave kandidata (uz dostavu prijave potrebno je utvrditi obvezu dostave samo stvarno potrebne dokumentacije).

Potrebno je utvrditi sastav stručnog povjerenstva za provedbu postupka prijma u službu koja bi prvenstveno trebala uključivati stručnjake službeničkog zakonodavstva i ULJP-a te stručnjake iz pojedinog stručnog područja. Potrebno je utvrditi decentralizirano provođenje testiranja kandidata (u pojedinom javnopravnom tijelu), precizirati način i sadržaj pismene provjere znanja i utvrditi provedbu pismene provjere znanja na šifriranim listovima papirima. Iako trendovi promoviraju online testove, radi sprječavanja manipulacija ipak bi valjalo ostati kod klasičnih testova, ali je potrebno uvesti nasumični odabir pitanja putem računala. Valjalo bi i dalje zadržati tradicionalne provjere stručnih znanja, uz kombinaciju s testovima provjere etičkih vrijednosti kandidata te kognitivnih sposobnosti kandidata. Potrebno je utvrditi način i sadržaj provedbe intervjua kandidata odnosno utvrditi obvezu provedbe strukturiranog intervjua, koji mogu biti konvencionalni ili/i bihevioralni intervjui. Radi ekonomičnosti i poštovanja rokova postupka te radi ostvarivanja transparentnosti prijma, potrebno je utvrditi dostavu rješenja o izboru kandidata javnom objavom (pritom je potrebno zaštititi osobne podatke kandidata koji nisu izabrani). Potrebno je utvrditi obvezu provjere vjerodostojnosti svjedodžbe izabranog kandidata. Bilo bi korisno uspostaviti bazu kandidata koji se mogu pozivati na sudjelovanje u sljedećim natječajnim postupcima. Potrebno je uspostaviti jedinstvenu pravnu zaštitu kandidata. S obzirom na institucionalni

okvir, stručno tijelo trebalo bi biti središnji ured te je važno da bude održiv, dinamičan, moderan te usredotočen na svoju temeljnu svrhu. Takvo tijelo može imati tri uloge, i to: temeljnu ulogu specijaliziranog posrednika između javnopravnih tijela i kandidata u postupcima prijma u službu, blažu nadzornu te savjetodavnu ulogu. Osnivačkim aktom mogu se predvidjeti i druge uloge tijela, međutim treba imati u vidu prioritarnu ulogu tijela, a to je provedba postupaka odabira osoblja.

1. Stručno tijelo kao specijalizirani posrednik – u poslovnom svijetu razvijena je praksa prema kojoj privatne kompanije koje nemaju vlastite službe upravljanja ljudskim potencijalima (ULJP-a) ili im je iz nekog razloga takav način pronalaska osoblja praktičniji, radi odabira najkvalitetnijih ljudi angažiraju posrednike za zapošljavanje. Riječ je specijaliziranim agencijama za provedbu selekcija kandidata. Stručno tijelo za provedbu postupaka odabira osoblja u javnoj upravi možemo gledati kao paralelu posrednicima za provedbu selekcija kandidata u privatnom sektoru. Budući da je riječ o stručnom i specijaliziranom tijelu, ono bi trebalo okupljati službenike stručnjake službeničkog zakonodavstva, upravljanja ljudskim potencijalima, a u manjem broju stručnjake za pojedini segmenat poslova javne uprave (npr. za lokalnu samoupravu, javne financije, javnu nabavu, upravno-administrativne poslove i dr.). Kao prvu postavu službenika stručnog tijela, Ministarstvo uprave može ustupiti vlastite službenike poznavatelje i praktičare službeničkog zakonodavstva. Budući da bi takvo tijelo trebalo biti neovisno, javlja se pitanje kako postići da se sastav tijela ne politizira. Ako će neka vlada pokazati stvarnu želju za meritokracijom, morat će ostati dosljedna i dopustiti okupljanje stručnjaka, uključujući i čelnika takvog tijela, dok će sve buduće službenike odabirati samo tijelo temeljem propisanog postupka.

2. Nadzorna uloga stručnog tijela – kad bi i danas ministarstvo nadležno za poslove uprave zadužilo jednog službenika da u okviru svoga djelokruga poslova prati objave javnih natječaja i kontrolira njihov sadržaj, preveniralo bi nezakonite i nepravilne prijme u službu, a time bi se olakšao posao i upravnoj inspekciji prilikom provedbe inspeksijskog nadzora tijela. U slučaju osnivanja stručnog tijela za provedbu postupaka odabira kandidata, njegova nadzorna uloga bila bi neznatna jer bi se tada radi povećane koordinacije i komunikacije svih sudionika ustalile dobre prakse provođenja postupaka prijma u službu. Ipak bi bilo korisno uspostaviti institut službenika za kontrolu javnih natječaja, odnosno za utvrđivanje njihove zakonitosti i usklađenosti s internim aktima javnopravnog tijela.

3. Savjetodavna uloga stručnog tijela – stručno tijelo za provedbu postupaka odabira kandidata okupljalo bi stručnjake službeničkog zakonodavstva, pa

ono može imati i ulogu savjetnika drugim tijelima u primjeni službeničkog zakonodavstva (pri sastavu pravilnika, planova prijma, javnih natječaja i primjeni drugih službeničkih instituta).

3.4. Odabir rukovodećeg osoblja

U javnoj upravi postoje kompetentni i profesionalni službenici koji marljivo rade i djeluju u javnom interesu. S obzirom na to da je bit u sustavu, a ne u pojedincu, napori pojedinaca pri uspješnom provođenju javnih politika i unaprijeđenju djelovanja javnopravnog tijela su beznačajni. Zbog djelovanja vanjskih nepoželjnih učinaka, a time posljedično nedostatka inicijative rukovodećih službenika, stručni, kreativni i inovativni službenici nižih razina ne mogu se ili se ne smiju koristiti vlastitim potencijalima. Rukovodeće osoblje čini temelj upravnog sustava, a ako je ono politizirano, bez stručnih znanja i upravljačkih sposobnosti, osoblje na nižim razinama ostaje bez pravog vode, niske je motivacije i bez jasne vizije djelovanja tijela. S obzirom na postojeće zakonodavno uređenje, uzrok neučinkovitog vođenja javnopravnih tijela izbor je rukovodećih službenika temeljem beznačajnog postupka izbora kandidata. Taj postupak izbora ogleda se isključivo u provedbi intervjua s kandidatima koji provodi čelnik tijela. Osim što je nužno uvesti obvezna i složenija pismena i usmena testiranja za prijam takvog osoblja (primjerice dodatna provjera znanja iz područja javnog upravljanja, javnih politika ili javnih financija), valjalo bi ispitati mogućnost popunjavanja rukovodećih radnih mjesta isključivo osobljem iz sustava. Takvi službenici imaju dugogodišnje radno iskustvo u javnoj upravi, a, osim toga, osiguravaju stabilnost i kontinuitet koji su nužni u procesu donošenja odluka i njihovoj primjeni, poznavatelji su poslovnih procesa tijela te su politički neovisni. Potrebno je utemeljiti i posebnu službu za razvoj rukovodećeg osoblja čiji bi zadatak bio osigurati obrazovane i osposobljene menadžere s radnim iskustvom za imenovanja na rukovodeće položaje u javnoj upravi.¹⁸

3.5. Jačanje transparentnosti i uspostava središnjeg portala javnih poslova

Osiguranje otvorenosti i transparentnosti jedan je od uvjeta stvaranja učinkovite javne uprave. Osim službeničkog zakonodavstva, javnopravna tijela na

¹⁸ Više v. Marčetić, 2015., str.41.

objavu natječaja, svih vezanih obavijesti kao i ishoda natječaja, obvezuje i Zakon o pravu na pristup informacijama.¹⁹ Čini se da je upravo donošenje tog propisa probudilo svijest javnopravnih tijela o važnosti osiguranja transparentnosti njihova rada. Zbog zakonskih obveza uočava se da se transparentnost u postupcima prijma u službu ostvaruje bilo objavom natječaja na internetskim stranicama javnopravnog tijela, bilo na internetskim stranicama Ministarstva uprave. Iako se ono odnosi isključivo na prijam državnih službenika, napredak u ostvarivanju transparentnosti postupaka prijma u službu učinjen je izmjenama i dopunama ZoDS-a²⁰ 2017. koji utvrđuje dostavu rješenja o prijmu kandidata javnom objavom. Pojedina javnopravna tijela ipak propuštaju osigurati dostupnost pravilnika o unutarnjem redu ili planova prijma u službu.

Radi daljnjeg jačanja transparentnosti i realizacije zahtjeva e-uprave, ali i osiguranja učinkovitosti te ekonomičnosti u postupcima prijma u službu, valjalo bi razmotriti mogućnost uspostave središnjeg internet preglednika ili nadogradnje postojećeg internet preglednika Ministarstva uprave u smislu *one-stop shop* portala koji će biti lako primjenjiv, pregledan te omogućiti pregled i praćenje svih natječaja javne uprave filtriranjem prema različitim kategorijama, primjerice vrsti organizacije, radnom mjestu, stručnoj spremi, vrsti stručne spreme, sjedištu tijela ili mjestu rada. Time bi se, osim uspostave jedinstvene baze natječaja, kandidatima omogućilo praćenje svih daljnjih faza natječajnog postupka. U slučaju uspostave središnjeg portala *javnih poslova*, ali i zbog zastarjelosti takvog modela, valjalo bi razmotriti svrsishodnost objava natječaja u službenom glasilu RH. Zaključno, s obzirom na zahtjev otvorenosti i transparentnosti, a budući da javna uprava kao *javna* nema pravo nijednu informaciju skrivati od građana, osim u slučajevima propisanim posebnim zakonima, element javnosti obvezna je ostvarivati i obavještavanjem građana koga će, pod kojim uvjetima i za koje poslove primiti u službu.

4. Potencijalni pozitivni učinci preporuka

Ostvarivanjem danih preporuka, sveobuhvatna i cjelovita meritokracija, depolitizacija i profesionalizacija osoblja javne uprave može se tek očekivati, a to će pridonijeti jačanju povjerenja građana, priljevu kvalitetnog osoblja u javnu upravu te racionalizaciji osoblja javne uprave.

¹⁹ Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15.

²⁰ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, NN 61/17.

1. *Jačanje povjerenja građana u javnu upravu* – i danas je prisutan negativan stav o javnim službenicima kao činovnicima koji rade loše ili ništa ne rade te primaju plaću na teret poreznih obveznika. Takva se shvaćanja zbog nastavljanja loših trendova prenose na daljnje generacije, a posljedica su toga što i danas postoje pojedinci ili grupe koji u sustav ulaze temeljem kriterija koji nisu merit-kriteriji. Građani reagiraju negativno na česta zapošljavanja zbog kontinuiteta rasta javnog sektora smatrajući da ona nisu motivirana javnim interesom i realnim potrebama. Kada mediji, bilo nacionalni ili lokalni, više neće na dnevnoj bazi izvještavati o zapošljavanju politički podobnog osoblja ili pak kada se kandidati neposredno uvjere u postojanje pravednijeg sustava prijma u službu, tek tada će postojati sustav kojim se realizira meritokracija. Posljedično tome, povjerenje građana u javnu upravu će ojačati te će biti uvjereni da o njihovim pravima i obvezama ne odlučuju laici, već stručnjaci. Količina kritika na rad i djelovanje javne uprave, ali i količina ulaganja pravnih lijekova, značajno će pasti, sumnje javnosti prema upravi će se smanjiti, neprestana preispitivanja motiva zbog kojih javna uprava nešto radi neće biti potrebna, a sve navedeno vodit će uspješnijoj i učinkovitoj suradnji građana i javne uprave.

2. *Priljev kvalitetnog osoblja u javnu upravu* – slično kao u bilo kojem drugom sektoru, i javnoj upravi treba biti dostupno najkvalitetnije osoblje (Koprić, 2009., str. 5). Nesumnjivo je da javnoj upravi, za sada u većem broju slučajeva, prvobitni cilj nije privući najkvalitetnije osoblje. Može se primijetiti da, ne samo zbog mogućnosti veće eksploatacije stečenih znanja ili viših primanja, već upravo i zbog općeg nepovjerenja da će se izbor kandidata temeljiti na pravednom natjecanju, dolazi do odljeva značajnog broja kvalitetnog osoblja iz javnog sektora u privatni sektor. Kandidati, svjesni vlastitog potencijala, nakon nekoliko neuspješnih sudjelovanja u natječajnim postupcima za posao u javnoj upravi potpuno izgube interes za buduća sudjelovanja te se okreću privatnom sektoru. Tako se stvara gubitak za javnu upravu koja bi upravo odabirom najkvalitetnijih ljudi imala moć temeljenu na znanju da pojedinačnim doprinosom svakog od njih unaprijedi svoje djelovanje u cjelini. Zbog toga zadatak je javne uprave razvijanje metoda privlačenja najboljih kandidata po uzoru na uspješne privatne kompanije koje imaju usvojene standarde i prakse upravljanja ljudskim potencijalima. Međusobni odnos javne uprave i kandidata treba mijenjati tako da upravo najbolji kandidati mogu birati u kojem će tijelu javne uprave raditi. U uvjetima kad se država suočava s ekonomskim migracijama, dane preporuke mogu se tumačiti kao jedna od demografskih mjera, a zasluga javne uprave bila bi značajna kada bi na takav način zadržala stručnjake u Hrvatskoj. Kada bi prvenstveno mlađe populacije gra-

dana, kao ciljane skupine čije se iseljavanje želi spriječiti, postale svjesne da njihovo sudjelovanje u postupcima prijma ima smisla, to bi vodilo stvaranju pozitivnog ozračja i probudilo nade kvalitetnog osoblja da naučena znanja mogu iskoristiti i u hrvatskom javnom sektoru te time dobiti zadovoljštinu za dugogodišnja ulaganja u vlastito kvalitetno obrazovanje. Ipak, osim izmjene normativnog okvira prijma u službu, potrebno je pristupiti i drugim mjerama za privlačenje i zadržavanje najboljih ljudi u javnoj službi poput stipendiranja ograničenog broja vrhunskih studenata, poticanja službenika na stručno usavršavanje i cjeloživotno učenje, izgradnje proaktivnog stava i kohezijske organizacijske kulture, okupljanja javnih službenika u strukovne udruge i dr.²¹

3. *Racionalizacija osoblja javne uprave* – osim što na nužnost depolitizacije i profesionalizacije osoblja i smanjenje ukupnog javnog sektora upozoravaju upravni stručnjaci, o tome govore i ekonomisti. Veličina javnog sektora nepovoljno djeluje na cjelokupno hrvatsko gospodarstvo. Plaće službenika koje terete državni proračun, regionalne i lokalne proračune, ne zbog visina tih plaća, nego zbog ukupne mase plaća, stvaraju ogromnu javnu potrošnju. Da bi proračuni bili održivi i omogućavali isplatu plaća, država povećava namete privatnom sektoru i građanima. U tom se slučaju ne problematizira plaćanje onih koji dobro i marljivo rade, već plaćanje onih koji su primljeni u službu bez realne potrebe i postojanja jasne vizije njihovih radnih mjesta. Kontinuirana postizborna unovačenja osoblja pridonose samo povećanju javnog sektora. Kada bi se uveo sustav lišen sposobnosti politizacije osoblja i suzbile zlouporabe, pala bi mogućnost, ali i zainteresiranost političkih struktura za podjelu plijena dodjelom službeničkih radnih mjesta. Zapošljavanje temeljeno isključivo na realnoj potrebi dovelo bi do smanjenja broja zaposlenih, a to može imati pozitivan učinak i na povećanje individualnih plaća osoblja koje maksimizira svoje potencijale jer je važno takve ljude i putem materijalnih stimulansa motivirati i zadržati u javnoj upravi.

5. Potencijalni negativni učinci preporuka

Iako su Vlada RH kao predlagatelj zakona, a posebice hrvatski Sabor kao predstavničko tijelo građana dužni djelovati isključivo u interesu građana, često su Vlada i Sabor, na uštrb građana, a zbog vlastitih interesa, vrlo

²¹ Više v. Koprić, 2009., str. 34 – 38.

oprezni prilikom predlaganja i izglasavanja zakona kojim bitno mijenjaju postojeću situaciju, iako za takve promjene postoje provedene analize, procjene i njihova opravdanost. Ako se pođe od toga da se u neka buduća vremena stvori politička volja – volja vlade, nadležnog ministarstva i većine zastupnika za uvođenjem sustava kojim će se ostvarivati meritokracija, zasigurno će postojati i manjine unutar te većine koje će pružati otpor provedbi tog zadatka. Lokalni i regionalni, pa i državni dužnosnici mogli bi svoje protivljenje uspostavi centralno-koordinativnog sustava zapošljavanja opravdavati centralizacijom i smanjenjem lokalne i regionalne autonomije, a kao neželjene pojave možemo očekivati povećanje broja dužnosničkih položaja i prekomjerno sklapanje ugovora o djelu.

1. *Smanjenje autonomije i centralizacija* – dat će se argumenti da takvo stajalište nema uporišta. *Europska povelja o lokalnoj samoupravi*,²² kada govori o upravnom ustroju lokalnih jedinica u čl. 6/1., utvrđuje: »Ukoliko to nije u suprotnosti s općim odredbama utvrđenim zakonom, lokalne će jedinice same moći određivati svoj unutarnji upravni ustroj, kako bi ga prilagodile svojim osobujnim potrebama i učinile upravljanje što učinkovitijim.« te u st. 2. »Položaj zaposlenih u tijelima lokalnih jedinica treba omogućiti zapošljavanjem osoblja polazeći od načela kakvoće, sposobnosti i stručnosti...«. Ustav RH²³ građanima jamči pravo na lokalnu i područnu samoupravu koje se ostvaruje posredstvom predstavničkih tijela građana. Jedinice imaju pravo, u okviru zakona, svojim statutima samostalno urediti unutarnje ustrojstvo i djelokrug svojih tijela, no autonomija lokalnih jedinica ponajprije se ostvaruje samostalnošću u obavljanju poslova iz njihova djelokruga. Europska povelja i Ustav RH utvrđuju pravo jedinica na samoorganizaciju, a izrijeком ne nužno pravo autonomne provedbe postupka odabira kandidata u postupcima prijma u službu. Upravo jedinica na autonomiju u samoorganizaciji, odnosno utvrđivanju unutarnjih ustrojstvenih jedinica, oblikovanju radnih mjesta i planiranju prijma u tom slučaju, neće se zadirati. Pojedine jedinice lokalne samouprave, osobito one ustrojstveno manje, možda nikad neće biti osposobljene za učinkovitu provedbu postupka odabira kandidata, prvotno zbog nesigurnosti toga tko može činiti sastav povjerenstva, ali i zbog nedostatka prakse odabira kandidata zbog provedbe manjeg broja postupaka prijma u službu. Koprić (2010.)²⁴ govori o potrebi osnivanja

²² NN – Međunarodni ugovori, 14/97, 4/08.

²³ NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00., 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

²⁴ Više v. Koprić, 2010., str. 952.

tzv. *agencije za lokalne službenike* koja bi na jedinstven način vodila natečajne postupke. Uspostavljanjem stručnog tijela za provedbu odabira kandidata u postupcima prijma u službu lokalna i regionalna samouprava i dalje će ostati formalni poslodavac, dok će središnje tijelo kao stručno tijelo *pružiti uslugu* provedbe pismene provjere znanja i intervjua s kandidatima. Jedinice će moći izraziti svoje neformalne zahtjeve u pogledu potrebnih specifičnih kvalifikacija kandidata, što bi članovi povjerenstva bili obvezatni uzeti u obzir prilikom ocjenjivanja kandidata. Premda detaljna regulacija lokalnog službeničkog zakonodavstva nije sasvim u skladu s politikom korjenite decentralizacije, ipak je ono nužno radi uspostavljanja ravnoteže lokalnih vlasti s jedne i središnje vlasti s druge strane, kao i radi zaštite samih službenika.²⁵

2. *Povećanje broja dužnosnika i političkih savjetnika* – političke strukture sklone patronaži i zapošljavanju politički podobnog osoblja u sustavu javne uprave, ako bi im se takva mogućnost oduzela, uvijek će nastojati pronaći način kako vlastite pristalice uključiti u izvršnu vlast. Jedna je od takvih mogućnosti otvaranje neutemeljenog broja dužnosničkih položaja i prekomjerno imenovanje političkih savjetnika. Politički savjetnici od državnih službenika razlikuju se prije svega po tome što ih imenuje ministar te se na njih ne primjenjuju opća pravila o zapošljavanju kao i posebni uvjeti za službu, pa je upravo politički element glavni kriterij odabira (stranački kolege, stručnjaci naklonjeni stranci i sl.) (Marčetić & Musa., 2013, str. 735). S obzirom na lokalnu i regionalnu samoupravu, zakonodavstvo koje uređuje sustav lokalne i područne samouprave izrijeком ne propisuje mogućnost imenovanja savjetnika općinskog načelnika, gradonačelnika, župana ili predstavničkog tijela. Polazeći od stavova Ustavnog suda RH, zapreke za imenovanja takvih savjetnika ne postoje ako je ista mogućnost predviđena statutom jedinice.²⁶ Postoji određena količina opasnosti da će se lokalni i regionalni dužnosnici, radi okupljanja lojalnih ljudi ili oduženja pojedincima, takvim mehanizmom češće koristiti jer im omogućuje dopuštena i neregulirana imenovanja.

U primjeni takvog instituta postavlja se zahtjev za razvijanjem etičkog i korektnog političkog ponašanja, jer se broj dužnosničkih i savjetničkih mjesta može smanjiti isključivo zbog rasta političke odgovornosti i razvoja etičkih vrlina političkih struktura i pojedinaca.

²⁵ Više v. Koprić, Marčetić, Masarić, Medvedović, 2001., str. 300.

²⁶ Ustavni sud RH, odluka: U-II-4022/210, NN 69/15.

3. *Prekomjerno sklapanje ugovora o djelu?* – javnopravnim tijelima dopušteno je da obavljanje pojedinih stručnih poslova, osim poslova iz vlastita djelokruga, temeljem ugovora o djelu povjere vanjskim suradnicima. *Prigodni službenici* angažiraju se radi obavljanja poslova u određenom vremenu ili na sate ili pak za određeno djelo.²⁷ *Kako bi se zaobišla pravila postupka prijma u službu, javnopravna tijela ponekad zloupotrebljavaju mogućnost sklapanja ugovora o djelu te ih sklapaju i za obavljanje poslova iz njihova djelokruga.* Zbog toga što vanjske osobe ne poznaju poslovne procese tijela, zbog izostanka kontinuiteta rada te problema utvrđivanja odgovornosti za obavljani posao, prekomjernim ugovaranjem vanjskih suradnika može se smanjiti učinkovitost tijela. Neopravdano i nepotrebno angažiranje vanjskih suradnika može stvoriti dodatni trošak proračunu jer se vanjskim suradnicima, uz isplatu novčane naknade, uplaćuje poraz i doprinosi. Takvi ugovori često se sklapaju na duže razdoblje ili se obnavljaju, pa vanjski suradnici postaju *zaposlenicima* tijela koja ih ugovaraju.

Osim što je nesigurno zašto javnopravna tijela za obavljanje stručnih poslova, u slučajevima stvarne potrebe, ne mobiliziraju i educiraju postojeće osoblje, nesigurni su način, kriteriji i transparentnost u odabiru osoba s kojima će se takvi ugovori sklopiti. S obzirom na izostanak transparentnosti postupka odabira vanjskih suradnika, građani nemaju mogućnost saznati s kime, za koju cijenu i za koje poslove javnopravna tijela sklapaju ugovore o djelu. Upravna inspekcija na zlouporabe tog instituta reagira tek nakon saznanja o njihovom postojanju od trećih osoba, i to nakon što suradnici odrade svoj posao i budu isplaćeni.

5. Zaključak

Ustavna odredba jamči da građani RH imaju pravo, pod jednakim uvjetima, sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljeni u javne službe.²⁸ Odabir kompetentnog i profesionalnog osoblja javne uprave važan je za javni interes. Neodgovarajući prijmi u službu, osim što ne donose napredak u provođenju javnih politika, imaju i dugosežne posljedice na hrvatsku ekonomiju. Radi ostvarivanja utvrđenih europskih standarda državne služ-

²⁷ Više v. Borković, 1999.

²⁸ Članak 44. Ustava Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

be nužno je izmijeniti postojeće uređenje prijma u službu te ga urediti na moderan i inovativan način.

Potrebno je donijeti nov normativni okvir postupka prijma u službu te uspostaviti središnje tijelo koje će drugim tijelima pružati stručnu pomoć u provedbi postupaka prijma, odnosno tijelo koje će u tim postupcima imati regulatornu i nadzornu ulogu. Potrebno je precizno i nedvojbeno utvrditi kvalifikacije nužne za obavljanje pojedinih poslova u javnoj upravi te uspostaviti nacionalni portal za praćenje i pregled poslova javne uprave putem kojeg će se ujedno omogućiti elektronička komunikacija kandidata s poslodavcima javne uprave. Potrebno je službenike javnopravnih tijela zadužene za poslove upravljanja ljudskim potencijalima osposobiti za provedbu postupaka prijma te ih u tome kontinuirano educirati. Provedbom navedenih mjera može se uspostaviti pravedniji sustav prijma u službu temeljen na stručnom znanju i zalaganju kandidata te time postići profesionalizacija javne uprave.

Literatura

- Borković, I. (1999). *Službeničko pravo*. Zagreb, Hrvatska: Informator.
- Cvrtnjak, T. (2108). Institut prijma u službu u službeničkim sustavima Europske unije, Albanije i Irske. *Hrvatska i komparativna javna uprava, posebni prilog uz br. 18(4)*, 21-42.
- Koprić, I. (2009). *Attracting and Retaining the Best People in Public Administration*. [Privlačenje i zadržavanje najbolji ljudi u javnoj upravi] Sarajevo, Bosna i Hercegovina: United Nations Development Programme Bosna i Hercegovina i Regional Centre for Public Administration Reform.
- Koprić, I. (2010). Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava*, 10(4), 941-959.
- Koprić, I., Marčetić, G., Masarić, H., & Medvedović, D. (2001). Temeljni prijedlozi u povodu nove regulacije statusa lokalnih službenika u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava*, 3(2), 283-329.
- Marčetić, G. (2015). Komparativni službenički sustavi. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 15(1), 33–68.
- Marčetić, G., & Musa, A. (2013). Europeizacija službeničkog prava: usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 50(3), 725-756.
- Musa, A. (2014). Predgovor. U: A. Musa (ur.) 6. *forum za javnu upravu – Javni službenici – status i broj zaposlenih u javnom sektoru (str. 5)*., Javni službenici – status i broj zaposlenih u javnom sektoru. Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu i Friedrich Ebert Stiftung.

- Pipunić, S. (2009). Sudska i upravna praksa/Središnji državni ured za upravu. *Hrvatska javna uprava*, 9(1), 255–262.
- Rajko, A. (2015). Zaštita prava službenika pred upravnim sudom. U; [AUTORI], *Aktualnosti upravne prakse i upravnog sudovanja* (str. 223 i 222). Zagreb, Hrvatska: Inženjerski biro.
- Zoretić, G. (2018). Određivanje kompetencija službenika u javnoj upravi – pregled Republike Hrvatske i odabranih zemalja EU. *Financije i pravo*, 6(1), 53-74.
- Zoretić, G., & Buterin, D. (2016). Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi Republike Hrvatske primjenom kompetencijskog modela. *Zbornik Veleučilišta u Rijeci*, 4(1), 159-170.

Pravni izvori

- Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN – Medunarodni ugovori 14/97, 4/08
- Pravilnik o znanstvenim i umjetničkim područjima, poljima i granama, NN 118/09, 82/12, 32/13, 34/16
- Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine*, NN 70/15
- Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi, NN 77/07, 13/08, 81/08
- Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 74/10, 125/14
- Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi 37/01, 38/01, 71/01, 89/01, 112/01, 7/02, 17/03, 197/03, 21/04, 25/04, 66/05, 131/05, 11/07, 47/07, 109/07, 58/08, 32/09, 140/09, 21/10, 38/10, 77/10, 113/10, 22/11, 142/11, 31/12, 49/12, 60/12, 78/12, 82/12, 100/12, 124/12, 140/12, 16/13, 25/13, 52/13, 96/13, 126/13, 2/14, 94/14, 140/14
- Uredba o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, NN 78/17
- Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00., 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
- Zakon o državnim službenicima, 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
- Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru, NN 22/13, 41/16, 64/18
- Zakon o javnim službenicima Republike Slovenije / Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 56/02, 110/02, 02/04, 23/05, 35/05, 62/05, 75/05, 113/05, 32/06 – upb.2, 33/07, 63/07 – upb.3, 65/08 i 40/12
- Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 86/08, 61/11, 04/18
- Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15

Sudska praksa

- Ustavni sud Republike Hrvatske, odluka U-II-4022/210, NN 69/15

Pregled novog Zakona o komunalnom gospodarstvu

*Paola Horvat Sovilj**

UDK

UDK: 351.824.11(497.5)

Komunalne djelatnosti čine jedan od temeljnih poslova jedinica lokalne samouprave te se stoga smatra važnim izraditi kratak pregled uređenja komunalnih djelatnosti sukladno novom Zakonu o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi od 4. kolovoza 2018. U prvom dijelu rada analizira se postupak donošenja novog zakona, dok se u drugom dijelu razmatraju prigovori izneseni tijekom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Završno se razmatraju konkretni učinci primjene pojedinih odredbi Zakona s osvrtom na relevantna aktualna događanja u Europskoj uniji.

Ključne riječi: komunalne djelatnosti, Zakon o komunalnom gospodarstvu, savjetovanje sa zainteresiranom javnošću

1. Uvod

S obzirom na to da su komunalne djelatnosti Ustavom RH smještene unutar lokalnog djelokruga jedinica lokalne samouprave, a ti se poslovi uređuju zakonom, pokazalo se svrsishodnim izraditi kratak pregled novog

* Paola Horvat Sovilj, stručna prvostupnica javne uprave, Zagreb, e-mail: horvat.sovilj@gmail.com.

Zakona o komunalnom gospodarstvu¹ (ZKG). Ovaj rad stoga se primarno bavi materijom novog uređenja komunalnih djelatnosti prema ZKG-u koji je na snazi od 4. kolovoza 2018.

ZKG uređuje važna pitanja komunalnog gospodarstva, koje je čl. 2. definirano kao »cjelovit sustav obavljanja komunalnih djelatnosti, građenja i održavanja komunalne infrastrukture te održavanja komunalnog reda na području općina, gradova i Grada Zagreba (jedinica lokalne samouprave)«. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi² (ZLPRS) komunalno gospodarstvo izrijeком navodi kao jedan od poslova samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave (JLS), unutar kojeg se obavljaju poslovi lokalnog značaja i kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana (čl. 19. ZLPRS). Stoga je razumljiva pozornost opće i stručne javnosti izazvana oko donošenja novog ZKG-a, naročito ako se uspoređi koje se djelatnosti taksativno navode kao komunalne u starom, a koje u novom Zakonu. Tijekom procedure donošenja novog ZKG-a izneseni su mnogi prigovori izmjenama u odnosu prema prethodno važećem Zakonu, što je u konačnici rezultiralo vrlo različitim Nacrtom i Konačnim prijedlogom zakona. Iako bi se odatle dalo zaključiti da su uvažene primjedbe otklonile početne nesuglasice te omogućile izglasavanje kvalitetnog teksta Zakona, iz konkretnih učinaka pravnih normi nakon što je Zakon stupio na snagu moguće je izvesti i alternativni zaključak. Također, u trenutku pisanja ovog rada provodi se postupak revidiranja tzv. Bolkensteinove direktive, što potencira komplementarne reperkusije o javnim poslovima i na široj razini Europske unije.

2. Donošenje novog ZKG-a

Prvi Zakon o komunalnom gospodarstvu donesen je 1995. te je u 23 godine provedbe doživio mnoge izmjene.³ U tom razdoblju na snagu su stupili zakoni kojima su neke djelatnosti prestale biti komunalnima, a kojima je u više slučajeva paralelno uređivana materija vezana uz komunalnu infrastrukturu, građenje i financiranje komunalne infrastrukture. Uočeni su i mnogobrojni drugi nedostaci i pravne praznine (građenje i imovinskopравни status komunalne infrastrukture te njezino evidentiranje, ko-

¹ NN 68/18, 110/18.

² NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17.

³ Ukupno 18, od čega je čak šest puta mijenjan drugim zakonima.

munalni red i rad komunalnih redara) te loše, nedostavno i neprimjereno uređenje pojedinih pitanja (načela na kojima mora počivati komunalno gospodarstvo i komunalni doprinos).

Prema izvornim odredbama čl. 3. starog ZKG-a komunalnima su se smatrale sljedeće djelatnosti:

1. opskrba pitkom vodom
2. odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda
3. prijevoz putnika u javnom prometu
4. održavanje čistoće
5. odlaganje komunalnog otpada
6. održavanje javnih površina
7. održavanje nerazvrstanih cesta
8. tržnice na malo
9. održavanje groblja i krematorija i prijevoz pokojnika
10. obavljanje dimnjačarskih poslova
11. javna rasvjeta.

Za potrebe usklađivanja teksta Zakona s drugim pravnim popisima⁴ pristupilo se izradi Nacrta novog Zakona o komunalnom gospodarstvu. Prijedlog Zakona upućen je Hrvatskom saboru 21. prosinca 2017. na prvo čitanje, a rasprava je zaključena 8. veljače 2018. Na 7. sjednici, 14. veljače 2018., donesen je zaključak da se prihvaća Prijedlog Zakona o komunalnom gospodarstvu (77 glasova *za*, 36 *protiv* i 3 *suzdržana*). Predlagatelj je zadužen da uz Konačni prijedlog Zakona pribavi i dostavi mišljenje Udruge gradova i Udruge općina RH. Na e-savjetovanju sa zainteresiranom javnošću na tekst Konačnog prijedloga Zakona o komunalnom gospodarstvu, provedenom od 16. ožujka 2018. do 15. travnja 2018., zabilježeno je 89 primjedaba. Vlada Republike Hrvatske na svojoj 100. sjednici,

⁴ Naročito sa Zakonom o javnoj nabavi (NN 120/16), Zakonom o koncesijama (NN 69/17), Zakonom o pogrebničkoj djelatnosti (NN 36/15), Zakonom o lokalnim porezima (NN 115/16, 101/17), Zakonom o vodama (NN 153/09, 63/11, 130/11, 56/13, 14/14 i 46/18), Zakonom o cestama (NN 84/11, 18/13, 22/13, 54/13, 148/13 i 92/14), Zakonom o održivom gospodarenju otpadom (NN 94/13 i 73/17), Zakonom o gradnji (NN 153/13 i 20/17) te drugim propisima – Zakonom o financiranju vodnog gospodarstva (NN 107/95, 19/96, 88/98, 150/05 – osim odredaba navedenih u čl. 94/2. i čl. 95/2.), 90/11 – v. čl.118. ZID Zakona o prostornom uređenju i gradnji, 56/13 (154/14 – Uredba – prestala važiti), 119/15 – Uredba, 120/16 i 127/17), Uredbom o gospodarenju komunalnim otpadom (NN 50/17), Zakonom o prostornom uređenju (NN 153/13 i 65/17), Zakonom o pravu na pristup informacijama (NN 25/13 i 85/15), Općim poreznim zakonom (NN 115/16), Zakonom o trgovačkim društvima (NN 111/93, 34/99, 121/99 – vjerodostojno tumačenje, 52/00 – odluka USRH, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11 – v. čl. 381. Kaznenog zakona, 152/11 – proč.tekst, 111/12, 68/13 i 110/15).

održanoj 7. lipnja 2018., uputila je Hrvatskom saboru Konačni prijedlog Zakona o komunalnom gospodarstvu (Kemeter, 2018.). Raspravu su proveli Odbor za zakonodavstvo, Odbor za prostorno uređenje i graditeljstvo i Odbor za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, a zaključena je 28. lipnja 2018. Odbor za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu raspravio je taj prijedlog kao zainteresirano radno tijelo i zaključio je da je taj prijedlog značajno poboljšanje od prvog čitanja te da je prihvaćena većina primjedbi koje su istaknuli u raspravi na Odboru u prvom čitanju.

Razlike od prvotnog prijedloga Zakona odnose se na obavljanje komunalnih djelatnosti održavanja komunalne infrastrukture, dok je održavanje dijela javnih cesta koje prolaze kroz naselje brisano kao komunalna djelatnost. Razlika je također u obavljanju dimnjačarskih poslova i održavanja građevina za odvodnju oborinskih voda, koje Konačni prijedlog određuje kao komunalne djelatnosti. Osim toga, Konačnim je prijedlogom pretpostavljeno da komunalni doprinos ne plaćaju jedinice lokalne samouprave na svom području te da se on ne plaća za građenje i ozakonjenje vatrogasnih domova, vojnih građevina, prometne, energetske, vodne, pomorske, komunikacijske i elektroničke komunikacijske infrastrukture, nadzemnih i podzemnih produktovoda i vodova te sportskih i dječjih igrališta, što se također žustro komentiralo u saborskim raspravama. Vrlo je bitna izmjena brisanja odredbe kojom je bilo zabranjeno trgovačkim društvima koja obavljaju komunalne djelatnosti istovremeno obavljanje tržišne gospodarske djelatnosti, što je proteklih godina izazivalo mnogobrojne prijevore na terenu, posebno u području grobljanske djelatnosti.

U proceduri su prihvaćeni amandmani Odbora za prostorno uređenje i graditeljstvo (na čl. 25., 44., 118., 119. i dodani novi čl. 119.a) te amandman Odbora za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (na čl. 104.). Hrvatski sabor je 13. srpnja 2018. većinom glasova (78 *za*, 24 *protiv* i 12 *suzdržanih*) donio Zakon o komunalnom gospodarstvu, u tekstu kako ga je predložio predlagatelj, zajedno s prihvaćenim amandmanima.⁵

3. Novi ZKG

Novi ZKG uvodi razdiobu komunalnih djelatnosti na »djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture (kojima se osigurava

⁵ Podaci preuzeti iz Zapisnika 8. sjednice 9. saziva Hrvatskog sabora, dostupno na <https://www.sabor.hr/sjednice-sabora/zapisnici/8-sjednica-hrvatskoga-sabora-9-saziv>.

građenje i/ili održavanje komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne ispravnosti) i uslužne komunalne djelatnosti (djelatnosti kojima se pojedinačnim korisnicima pružaju usluge nužne za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave)«. ⁶

Prema čl. 22., održavanje komunalne infrastrukture zahvaća sljedeće djelatnosti:

1. održavanje nerazvrstanih cesta
2. održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima
3. održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda
4. održavanje javnih zelenih površina
5. održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene
6. održavanje groblja i krematorija unutar groblja
7. održavanje čistoće javnih površina
8. održavanje javne rasvjete.

Uslužne komunalne djelatnosti definirane su u čl. 24. (u sklopu obavljanja kojih se može osigurati i građenje/održavanje komunalne infrastrukture potrebne za obavljanje te djelatnosti) kako slijedi:

9. usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama
10. usluge javnih tržnica na malo
11. usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja
12. komunalni linijski prijevoz putnika
13. obavljanje dimnjačarskih poslova.

Tako ZKG uvodi nove komunalne djelatnosti – održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene te usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama. Predstavničko tijelo jedinica lokalne samouprave može odlukom poblize odrediti poslove koji se smatraju obavljanjem komunalnih djelatnosti:

- ako se takvom djelatnošću kontinuirano zadovoljavaju potrebe od životnog značenja za stanovništvo na području jedinice lokalne samouprave;
- ako po svom sadržaju i značenju djelatnost predstavlja nezamjenjiv uvjet života i rada u naselju;
- ako je pretežno uslužnog karaktera i
- ako se obavlja prema načelima komunalnog gospodarstva.

⁶ ZKG – Dio drugi: komunalne djelatnosti; Poglavlje I. – Vrste komunalnih djelatnosti.

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti ostaju kao i prema starom Zakonu pa tako navedene djelatnosti može obavljati trgovačko društvo koje osniva JLS, javna ustanova koju osniva JLS, služba – vlastiti pogon koje osniva JLS, pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji, pravna i fizička osoba na temelju ugovora o povjeravanju obavljanja komunalnih usluga.

Novim ZKG-om detaljnije se uređuju pitanja vezana uz povjeravanje obavljanja komunalne djelatnosti, organiziranje i obavljanje komunalne djelatnosti te obveze isporučitelja komunalnih usluga prema jedinicama lokalne samouprave i korisnicima. Trgovačko društvo, javna ustanova i vlastiti pogon osnovani na temelju starog Zakona nastavljaju s radom kao trgovačko društvo, javna ustanova i vlastiti pogon prema novom ZKG-u uz obvezu JLS, društva i ustanove da usklade akte o osnivanju, statute i druge opće akte sa ZKG-om u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu ZKG-a, dok će isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donijeti opće uvjete isporuke komunalne usluge te s postojećim korisnikom komunalne usluge sklopiti ugovor o isporuci komunalne usluge u roku od šest mjeseci od stupanja novog zakona na snagu. Upravo zbog potrebe usklađivanja s drugim pravnim propisima drukčije se uređuju pitanja vezana uz mogućnost obavljanja komunalnih djelatnosti. Trgovačko društvo koje obavlja drugu tržišnu gospodarsku djelatnost ili drugu djelatnost u javnom interesu mora voditi odvojeno računovodstvo (čl. 34/3. ZKG-a); na sva pitanja u svezi s koncesijama koja nisu uređena ZKG-om primjenjuje se zakon kojim se uređuju koncesije (čl. 46. ZKG-a), a postupak odabira osobe s kojom se sklapa ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti te sklapanje, provedba i izmjene tog ugovora provodi se prema propisima o javnoj nabavi (čl. 50. ZKG-a). Nakon što je Zakon stupio na snagu te se započelo s njegovom primjenom, naročito je zanimljiva problematika proizašla iz tumačenja odredbi čl. 135. prema kojem »pravna i fizička osoba koja obavlja komunalnu djelatnost na temelju ugovora o koncesiji i ugovora o povjeravanju komunalnih poslova, sklopljenih na temelju starog Zakona, nastavlja s radom do isteka važenja tih ugovora«, o čemu više u t. 4.

Zakon također uređuje pravni status komunalne infrastrukture,⁷ koju taksonomski definira kao: nerazvrstane ceste, javne prometne površine na koji-

⁷ Čl. 61. ZKG-a:»(1) Komunalna infrastruktura je javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu odnosno suvlasništvu jedinice lokalne samouprave i/ili osobe koja obavlja komunalnu djelatnost.

(2) Komunalna infrastruktura može biti u pravnom prometu isključivo između jedinica lokalne samouprave i pravnih osoba koje obavljaju komunalne djelatnosti te druge osobe

ma nije dopušten promet motornih vozila, javna parkirališta, javne garaže, javne zelene površine, građevine i uređaji javne namjene, javna rasvjeta, groblja i krematoriji na grobljima, građevine namijenjene obavljanju javnog prijevoza, dok predstavničko tijelo JLS može odlukom odrediti i druge građevine komunalne infrastrukture, ako služe za obavljanje komunalne djelatnosti.

S tim u vezi JLS ima obvezu ustrojavanja i vođenja *evidencije komunalne infrastrukture* koja sadržava:

1. naziv i vrstu komunalne infrastrukture;
2. podatak o katastarskoj i zemljišnoknjižnoj čestici i katastarskoj općini na kojoj se komunalna infrastruktura nalazi;
3. podatak o vlasništvu komunalne infrastrukture i osobi koja njome upravlja;
4. podatke o zatraženim i izdanim dozvolama za uređenje, građenje i uporabu komunalne infrastrukture, radnjama poduzetim u svrhu rješavanja imovinskopravnih odnosa i statusa komunalne infrastrukture i povezanim aktima.

Rok za ustrojavanje evidencije komunalne infrastrukture je godinu dana od stupanja na snagu novoga ZKG-a. Prema čl. 75., građenje i održavanje komunalne infrastrukture financira se

sredstvima iz komunalnog doprinosa i komunalne naknade, cijene komunalne usluge, naknade za koncesiju, iz proračuna JLS, fondova Europske unije, iz ugovora, naknada i drugih izvora propisanih posebnim zakonom i iz donacija.

Pitanje *komunalnog doprinosa* uređeno je poglavljem III., odjeljkom 1. ZKG-a te se definira kao novčano javno davanje koje se plaća za korištenje komunalnom infrastrukturom na području cijele JLS i položajne pogodnosti građevinskog zemljišta u naselju prilikom građenja građevine ili

na toj infrastrukturi ne mogu stjecati stvarna prava, osim prava služnosti i prava građenja sukladno odluci predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave.

(3) Komunalna infrastruktura ne može biti predmet ovrhe niti stečaja.

(4) Komunalna infrastruktura stječe status javnog dobra u općoj uporabi danom njezine izgradnje, uređenja odnosno stupanja na snagu odluke o proglašenju javnog dobra u općoj uporabi.

(5) Komunalna infrastruktura upisuje se u zemljišne knjige kao javno dobro u općoj uporabi i kao vlasništvo odnosno suvlasništvo jedinice lokalne samouprave i/ili javnog isporučitelja koji upravlja komunalnom infrastrukturom.

(6) Odredbe ovoga članka ne odnose se na komunalnu infrastrukturu izgrađenu na pomorskom dobru.«

ozakonjenja građevine. Smatra se prihodom proračuna JLS koji se koristi samo za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture. Nadalje, plaća ga vlasnik zemljišta na kojem se gradi ili se nalazi ozakonjena građevina odnosno investitor ako je na njega pisanim ugovorom prenese na obveza plaćanja komunalnog doprinosa, a plaća se jednokratno, dok se odlukom o komunalnom doprinosu može propisati i mogućnost njegove obročne otplate. JLS ne plaća komunalni doprinos na svom području. Predstavničko tijelo JLS donosi odluku o komunalnom doprinosu kojom se određuju zone za plaćanje, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po pojedinim zonama u jedinici lokalne samouprave i način i rokovi plaćanja komunalnog doprinosa te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja. Odluka se objavljuje u službenom glasilu JLS. Do stupanja na snagu novih odluka o komunalnom doprinosu ostaju na snazi stare odluke, a rok za donošenje novih je šest mjeseci od dana stupanja na snagu ZKG-a. Rješenje o komunalnom doprinosu donosi upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za poslove komunalnog gospodarstva odnosno jedinstveni upravni odjel u skladu s odlukom o komunalnom doprinosu u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke.⁸

Komunalna naknada (odjeljak 2. ZKG-a) uređuje se kao novčano javno davanje koje se plaća za održavanje komunalne infrastrukture, a može se na temelju odluke predstavničkog tijela JLS koristiti i za financiranje građenja i održavanja objekata predškolskog, školskoga, zdravstvenog i socijalnog sadržaja, javnih građevina sportske i kulturne namjene te poboljšanja energetske učinkovitosti zgrada u vlasništvu jedinice lokalne samouprave. Odluku o komunalnoj naknadi donosi predstavničko tijelo JLS i objavljuje je u službenom glasilu. Komunalnu naknadu plaća vlasnik odnosno korisnik nekretnine. Do stupanja na snagu novih odluka o komunalnoj naknadi ostaju na snazi stare odluke, a rok za donošenje novih odluka je šest mjeseci od stupanja na snagu ZKG-a. Rješenje o komunalnoj naknadi donosi upravno tijelo u skladu s odlukom o komunalnoj naknadi i odlukom o vrijednosti boda komunalne naknade u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti. Rješenje se donosi do 31. ožujka tekuće godine ako se odlukom predstavničkog tijela mijenja vrijednost boda komunalne nakna-

⁸ U prvom slučaju donosi se u skladu s odlukom o komunalnom doprinosu koja je na snazi na dan pravomoćnosti građevinske dozvole, pravomoćnosti rješenja o izvedenom stanju odnosno koja je na snazi na dan donošenja rješenja o komunalnom doprinosu ako se radi o građevini koja se može graditi bez građevinske dozvole. U drugom slučaju donosi se u skladu s odlukom o komunalnom doprinosu koja je na snazi u vrijeme podnošenja zahtjeva stranke za donošenje tog rješenja.

de ili drugi podatak bitan za njezin izračun u odnosu prema prethodnoj godini te u slučaju promjene drugih podataka bitnih za utvrđivanje obveze plaćanja komunalne naknade. Rješenje o komunalnoj naknadi donosi se i ovršava u postupku i na način propisan Općim poreznim zakonom (NN 115/16, 106/18), ako Zakonom o komunalnom gospodarstvu nije propisano drukčije, uz supsidijarnu primjenu Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09).⁹

Novi ZKG u svojem 4. dijelu precizno uređuje i pitanja *komunalnog reda*. Jasno se propisuje sadržaj odluke o komunalnom redu i ovlast za njezino donošenje, propisuju se poslovi koje obavlja upravno tijelo nadležno za poslove komunalnog gospodarstva u provedbi komunalnog reda kao i djelokrug rada komunalnog redara, njegove ovlasti, prava i obveze. JLS mogu ugovorom ustrojiti zajedničko obavljanje poslova komunalnih redara. Upravno tijelo u provedbi odluke o komunalnom redu obavlja sljedeće poslove:

1. dopuštanja i određivanja uvjeta za postavljanje tendi, reklama, plakata, spomen-ploča na građevinama i druge urbane opreme na zgradama;
2. dopuštanja i određivanja uvjeta za korištenje površinama javne namjene i zemljištem u vlasništvu jedinice lokalne samouprave za gospodarske i druge svrhe, uključujući i njihovo davanje na privremeno korištenje, građenje građevina koje se prema posebnim propisima grade bez građevinske dozvole i glavnog projekta;
3. nadzora nad provedbom odluke o komunalnom redu i
4. druge poslove određene odlukom o komunalnom redu.

Nadzor nad provedbom ZKG-a uređen je u petom dijelu Zakona, a provodi ga Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja. Upravno tijelo i pravna osoba s javnim ovlastima dužni su Ministarstvu radi provedbe nadzora omogućiti pristup njegovu službenom prostoru i dostaviti sve zatražene podatke, dokumente i izvješća u zatraženom roku. Ako se ne postupi po traženju Ministarstva, na ispunjenje zatraženog poziva se rješenjem. Ministarstvo rješenjem naređuje upravnom tijelu i pravnoj osobi s javnim ovlastima otklanjanje nezakonitosti ili nepravilnosti koja se utvrdi u provedbi nadzora te rok za njezino otklanjanje. Nepostupanje po rješenju iz neopravdanog razloga teška je povreda službene dužnosti čelnika upravnog tijela odnosno pravne osobe s javnim ovlastima.

U šestom dijelu ZKG-a razrađuju se sankcije, dok se završnim dijelom uređuju prijelazne i završne odredbe.

⁹ Ista pravna pravila vrijede i za komunalni doprinos

4. Prijepori oko novog ZKG-a

Komparacijom izvornog teksta ZKG-a iz 1995., njegovih mnogih izmjena i novog Zakona primjećuje se niz usklađivanja s europskim standardima službi od općeg interesa putem instrumenata modernizacije – procesa liberalizacije i privatizacije, naročito u pogledu djelatnosti opskrbe pitkom vodom, plinom i toplinskom energijom te odvodnjom i pročišćavanjem otpadnih voda, koje su spomenutim transformacijama izgubile status komunalnih djelatnosti. Službe od općeg interesa konceptualno su razvijene u suvremeno doba pod utjecajem dinamike razvoja institucija EU-a, te se klasificiraju na komercijalne (gospodarske, tržišne) i nekomercijalne (negospodarske, netržišne). Kontinuirano proširenje EU-a dovelo je do jačanja institucija koje preuzimaju sve veći dio poslova iz nekadašnje nadležnosti zemalja članica. Tako se unutar tog okvira već duže vrijeme vodi rasprava o službama od općeg interesa, s jedne strane uzimajući te službe za izvorište sadržaja europskog modela društva, a s druge strane razmatrajući praktičnu primjenu pravne stečevine na takve službe. U navedenom kontekstu dolazi do suprotstavljanja autonomija država članica i dominacije institucija EU-a, poglavito Europske komisije. Širenje EU-a na srednju i istočnu Europu povuklo je pitanja položaja i obavljanja javnih službi u tim zemljama, pa tako i u RH. Postsocijalistička tranzicija dovela je do demokratizacije i ujedno utjecala na prijelaz iz državno kontroliranog u slobodno tržišno gospodarstvo, pri čemu je privatizacija javnih službi često bila shvaćana kao prestanak državne odgovornosti, a to je prouzročilo probleme širih razmjera. Najvažnija pitanja traže potrebu modernizacije službi od općeg interesa, trenutak i modalitet njihove privatizacije, osiguranje financijskih sredstava za njihovo restrukturiranje, zaštitu potrošača uz osiguravanje kvalitete, uspostavu funkcionalnih i nezavisnih regulacijskih tijela, uloge središnje države i jedinica lokalne samouprave u novonastalom okruženju te osiguravanje adekvatnih mehanizama zaštite javnog interesa (cf. Koprić et al., 2014., str. 215-246).

Prilikom donošenja novog ZKG-a upravo su pitanja privatizacije bila predmetom brojnih prijepora te se isticalo da je na razini EU-a posljednjih godina prisutan novi trend razvoja javnih službi – *remunicipalizacija*, kao protuteža menadžerskim reformama, koji je posebno zamjetan upravo u jedinicama lokalnih i regionalnih samouprava. Pojava postupnog ponovnog vraćanja pojedinih javnih službi pod okrilje države obrazlaže se odustajanjem od reformi privatizacije zbog negativnih posljedica (povećanja cijena, smanjenja kvalitete, nejednakog pristupa na različitim dijelovima državnog područja), a najviše je zahvatila gospodarske službe na lokalnoj razini i to u djelatnostima opskrbe vodom i električnom energijom, javnog prijevoza,

zbrinjavanja otpada, čišćenja itd. Najčešće spominjani primjeri odnose se na Napulj koji je vodoopskrbu vratio pod javnu kontrolu nakon provedenog referenduma ili Berlin koji je 2013. također nakon dugog niza godina privatizirane opskrbe vratio upravljanje pitkom vodom pod svoje okrilje.¹⁰

Lokalni čelnici najviše su se pobunili protiv odredbe kojom se pogrebne usluge, vodoopskrba i djelatnosti prikupljanja otpada izbacuju iz nadležnosti gradova i općina. Drugim riječima, ti poslovi prepušteni su tržištu i ne smatraju se više komunalnim djelatnostima za koje vrijede posebna načela, poput zaštite javnog interesa, neprofitnosti, zaštite korisnika, prihvatljivosti cijene i zaštite ugroženih kategorija građana. Međutim, ponuđeno je obrazloženje koje navodi da su te djelatnosti formalno isključene zato što prema drugim zakonima (Zakon o vodama, Zakon o održivom gospodarenju otpadom i Zakon o pogrebničkoj djelatnosti) ti poslovi ionako više ne ulaze u djelokrug komunalnih usluga.

Izraziti prijepori javili su se i na temu *komunalne naknade* kao glavnog izvora prihoda za održavanje komunalne infrastrukture. Nakon što je propao pokušaj vladajućih da se komunalna naknada pretvori u porez na nekretnine, ovaj namet ostao je kao namjenski prihod za održavanje komunalne infrastrukture. Zakon dopušta da se tako prikupljena sredstva koriste i za financiranje građenja i održavanja predškolskog, školskog, zdravstvenog i socijalnog sadržaja, javnih građevina sportske i kulturne namjene te poboljšanje energetske učinkovitosti zgrada u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, ali samo ako se time ne dovodi u pitanje mogućnost održavanja i građenja komunalne infrastrukture. U Udruzi gradova smatraju da se namjena korištenja prihoda od komunalne naknade ne bi smjela ograničavati, pozivajući se na odluku Ustavnog suda iz srpnja 2017.¹¹ u kojoj je izrazio stajalište da JLS imaju pravo na autonomno odlučivanje o svim aspektima vlastitih prihoda. Prigovori su upućeni i na odredbu koja komunalnu infrastrukturu kao javno dobro u javnoj upotrebi redefinira u javno dobro u općoj upotrebi. Iako je evidentna razlika u tekstovima prvog Prijedloga i Konačnog prijedloga zakona, čime se stječe privid uvažavanja mnogobrojnih prigovora opće i stručne javnosti, neka su pitanja i dalje ostala sporna. Kako bi se

¹⁰ Oko procesa remunicipalizacije niknuo je projekt koji prati inicijative povrata komunalnih sustava pod javno upravljanje, a dostupan je na: www.remunicipalisation.org

¹¹ Odluka i rješenje Ustavnog suda RH: U-I-4637/2014 i dr. od 11. srpnja 2017. u dijelu gdje Ustavni sud ponavlja da je riječ o »ustavnom pravu koje jamči jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga – što podrazumijeva pravo na autonomno odlučivanje o svim aspektima tih prihoda ...«

otklonile moguće dvojbe ili pogrešna tumačenja u primjeni novog ZKG-a vezano za provedbu postupaka *javne nabave* za obavljanje komunalne djelatnosti, Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja u suglasnosti s Ministarstvom gospodarstva, poduzetništva i obrta objavilo je Zajedničko mišljenje¹² u kojem, među ostalim, navodi: »Jedinica lokalne samouprave je javni naručitelj prema čl. 6/1. t. 2. Zakona o javnoj nabavi (NN 120/16 – ZJN 2016). Nadalje, nastavno na odredbe čl. 8. i 9. ZKG, cijeni se da je trgovačko društvo (iz točke 1.), odnosno javna ustanova (iz točke 2.) koju osniva jedna ili više jedinica lokalne samouprave, javni naručitelj u smislu čl. 6/1. t. 3. ZJN 2016. S obzirom na to da vlastiti pogon (iz točke 3.) nema pravnu osobnost, a što je izrijeком propisano čl. 39/2. ZKG, u tom slučaju javni naručitelj je jedinica lokalne samouprave. Slijedom navedenog, a nastavno na odredbu čl. 39/3. ZKG, cijeni se da će jedinica lokalne samouprave kao javni naručitelj prije donošenja odluke o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti trgovačkom društvu bez primjene ZJN 2016, morati u svakom konkretnom slučaju prethodno provjeriti je li ispunjen uvjet iz čl. 33/1. t. 2. ZJN 2016, odnosno obavlja li trgovačko društvo neku drugu tržišnu djelatnost u postotku jednakom ili višem od 20%. Jedinica lokalne samouprave obvezna je za sklapanje ugovora o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti primijeniti odredbe ZJN 2016.«

Važno je spomenuti i *odluku Ustavnog suda* od 30. listopada 2018.¹³ kojom se u vrlo kratkom vremenu nakon donošenja ukida st. 5. čl. 92. ZKG-a.¹⁴ Ustavni je sud u navedenom predmetu uvažio stajalište podnositelja prema kojem jedino predstvaničko tijelo ima ovlast odlučivati o komunalnim doprinosima i komunalnim naknadama kao i uvjetima i razlozima zbog kojih se može odobriti djelomično ili potpuno oslobođenje od plaćanja komunalnih doprinosa i komunalnih naknada.

U konkretnoj primjeni novog ZKG-a već se oblikovala i upravnosudska praksa, koju možemo ilustrirati primjerom odluke Grada Zagreba,¹⁵ koju

¹² Dostupno na: <https://mgipu.gov.hr/zajednicko-misljenje-vezano-uz-primjenu-novog-zakona-o-komunalnom-gospodarstvu-provedba-postupka-javne-nabave-za-obavljanje-komunalne-djelatnosti/7020>

¹³ U-I-3019/2018, i U-I-3337/2018 uz Izdvojeno mišljenje suca (NN 110/2018-2138).

¹⁴ Brisana odredba je glasila: »Garažni i poslovni prostor unutar vojne građevine i građevinsko zemljište unutar vojne lokacije ne smatraju se garažnim i poslovnim prostorom te građevinskim zemljištem koje služi obavljanju poslovne djelatnosti u smislu odredbi ovoga članka.«

¹⁵ Odluka o određivanju komunalnih djelatnosti koje se obavljaju temeljem ugovora; KLASA: 021-05/18-01/314, URBR: 251-01-05-18-10 od 13. rujna 2018., objavljena u Službenom glasniku Grada Zagreba br. 20/18.

je nadležno Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja obustavilo donošenjem vlastite odluke.¹⁶ Ministarstvo je smatralo da je Grad Zagreb protuzakonito produžio važenje ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti javne rasvjete člankom 4. svoje odluke jer je važenje prethodno sklopljenog ugovora produljeno preko određenog roka. Ministarstvo je smatralo da je prema odredbama ZKG-a, čl. 50. i čl. 135., Grad Zagreb bio u obvezi provođenja postupka javne nabave prije isteka ugovornog roka te je zahtjevom pokrenulo postupak za ocjenu zakonitosti navedene odluke. Visoki upravni sud donio je presudu¹⁷ kojom se odbija zahtjev Ministarstva, a na to se očekuju daljnje reakcije.¹⁸

5. ZKG u EU-kontekstu

Pitanje primjene ZKG-a u dijelu kojim se definiraju komunalne djelatnosti može se konceptualno povezati s trenutačno aktualnim previranjem politika na razini EU-a koje nije adekvatno popraćeno u nacionalnom okviru te je šira javnost ostala zakinuta za relevantne informacije. Naime, u trenutku pisanja ovog rada (svibanj 2019.) provode se rasprave o izmjenama Direktive o uslugama 2006/123 (tzv. *Bolkensteinova direktiva*). Ponekad nazivana i Direktivom o liberalizaciji tržišta usluga, ona datira još iz 2006., čiji je originalni prijedlog sastavio tadašnji povjerenik za unutarnje tržište Fritz Bolkenstein. Prema njegovu sveobuhvatnom i radikalnom prijedlogu liberalizacije usluga radi uklanjanja međusobnih barijera, samo su rijetke djelatnosti koje se mogu smatrati onima od općeg interesa (poput školstva) izuzete iz Direktive. Međutim, nakon procedure rasprave prihvaćena je uvelike ublažena verzija kojom se uvažilo čak 211 amandmana na prvotni prijedlog. Dosada se primjenjivala na usluge koje pružaju pružatelji s poslovnim nastanom u nekoj od država članica, i to supsidijarno, što znači da se odredbe imaju primjenjivati tek ako nisu u suprotnosti s odredbama drugog akta EU-a koji uređuje određene aspekte u području

¹⁶ Odluka o obustavi od primjene općeg akta – Odluka o određivanju komunalnih djelatnosti koje se obavljaju temeljem ugovora od 10. listopada 2018.; dostupna u PDF obliku na poveznici <https://mgipu.gov.hr/o-ministarstvu-15/djelokrug/komunalno-gospodarstvo-8131/8131>

¹⁷ Poslov.br. Usoz-73/18-6; dostupna u PDF obliku na internetskoj stranici Visokog upravnog suda <http://vusrh.hr/wp-content/uploads/2019/01/Usoz-73-2018.O.pdf>

¹⁸ Za detaljnu analizu konkretnog predmeta v. Šprajc & Horvat Sovilj, 2019.

slobode kretanja usluga. S druge strane, Direktiva pokriva sve djelatnosti za koje njezina primjena nije izričito isključena.¹⁹

Međutim, u studenom 2018. institucije EU-a pregovarale su o novim pravilima jedinstvenog tržišta koja bi mogla fundamentalno promijeniti poimanje lokalne demokracije, sudjelovanje građana u odlukama i sposobnost lokalnih vlasti da donose odluke u interesu javnosti i zajednice koju predstavljaju. Predloženim izmjenama uvode se nove ovlasti Europske komisije, među kojima je i *pravo veta na odluke jedinica lokalne samouprave* u vezi s upravljanjem energetikom, vodoopskrbom, zdravstvom i sl. Dana 14. veljače 2019. rumunjskom je predsjedništvu EU-a poslano otvoreno pismo sa 160 potpisa apelirajući na zaustavljanje ovog prijedloga o prijenosu ovlasti tijela lokalne samouprave na Europsku komisiju. Na listi potpisnika nema nijednog načelnika/gradonačelnika/župana iz RH, nijedne političke organizacije, nevladine udruge ili udruge civilnog društva. Jedini je potpis iz RH onaj koji pripada Institutu za političku ekologiju (istraživačka i obrazovna organizacija).²⁰ S obzirom na to, Bolkensteinova se direktiva profilira kao direktni udar na lokalnu autonomiju te se postavlja zabrinjavajuće pitanje posljedica njezina izglasavanja i izravnih učinaka na javne poslove Ustavom dane u samoupravni djelokrug lokalnih jedinica, o čemu preostaje pratiti daljnji razvoj događaja.

6. Zaključak

Nakon što je iz razloga izrazite neusklađenosti s drugim pravnim propisima postavljen imperativ donošenja novog Zakona o komunalnom gospodarstvu, postupak tog donošenja u javnosti je popraćen s izrazitim zanimanjem jer su komunalne djelatnosti vitalna kategorija poslova iz djelokruga jedinica lokalne samouprave. Tekst novog Zakona nomotehnički je kvalitetan, sadržajno navodi bitna pitanja komunalnog gospodarstva te pokriva pravne praznine starog Zakona. Iako je većina primjedbi u postupku savjetovanja sa zainteresiranom javnošću samo formalno primljena na znanje, neke su ipak uvažene te je u procesu donošenja ovog Zakona

¹⁹ O tome više v. Musa & Džinić, 2012.

²⁰ Preuzeto s internetske stranice portala Logično, tekst od 19. veljače 2019., dostupan zajedno s poveznicom na otvoreno pismo Corporate Europe, na: <https://www.logicno.com/vijesti/u-hrvatskoj-nitko-pojma-nema-da-bruxelles-preuzima-ovlasti-lokalne-uprave-u-podrucju-usluga.html?fbclid=IwAR3-B3PqYwZqJwcsEP4fZDfG3o3li3QxFCFIWJ-mEZ-BfQdOvGr9f0FY2KOU>

moguće uočiti prividnu benevolenciju zakonodavca da provede transparentni i otvoreni postupak uz dopuštanje preinaka prvotno predloženog teksta. No ZKG koji je stupio na snagu samo je dodatno potvrdio procese privatizacije oko kojih je bilo najviše prijepora, čime se stječe dojam da su uvažene preinake zapravo kozmetičke prirode, zbog čega je u određenom trenutku znakovito prozvan – Lex Krematorij. Naime, jedinice lokalne samouprave polažu autonomna prava na uređivanje pitanja iz svojeg samoupravnog djelokruga, a ovim je redefiniranjem komunalnih djelatnosti taj djelokrug još jednom bitno reduciran. Ako tome pribrojimo aktualne izmjene Bolkensteinove direktive na razini EU-a, postaje vidljivo da je lokalna autonomija u ovom trenutku esencijalno ugrožena te se nameće zaključak o potrebi za promptnim i konkretnim odgovorom.

Literatura

- Kemeter, D. (2018). Od Nacrta prijedloga do Konačnog prijedloga Zakona o komunalnom gospodarstvu. *Informator* 6528-6529 od 25.6.2018.
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., & Lalić Novak, G. (2014). *Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Musa, A. & Džinić, J. (2012). *Europska regulacija profesija i komore u Hrvatskoj: razvoj upravne profesije i drugih profesija u javnoj upravi*. Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Šprajc, I. & Horvat Sovilj, P. (2019). Kritički osvrt na presudu Visokog upravnog suda RH u slučaju ocjene zakonitosti područnog općeg akta u odnosu na Zakon o komunalnom gospodarstvu. *Pravo u gospodarstvu*, 58(3), 553-566.

Pravni izvori

- Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 153/13, 147/14 i 36/15
- Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN 68/18, 110/18
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17

Sudska praksa

- Odluka i rješenje Ustavnog suda od 11. svibnja 2017., U-I-4637/2014.

- Odluka Ustavnog suda od 30. listopada 2018., U-I-3019/2018 i U-I-3337/2018, NN 110/2018-2138.
- Odluka Grada Zagreba o određivanju komunalnih djelatnosti koje se obavljaju temeljem ugovora od 13. rujna 2018, Službeni glasnik Grada Zagreba br. 20/18.
- Odluka Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja o obustavi od primjene općeg akta – Odluke o određivanju komunalnih djelatnosti koje se obavljaju temeljem ugovora od 10. listopada 2018., preuzeto sa: https://mgipu.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Komunalno//scan_2018-10-16-12-27-16.pdf
- Presuda Visokog upravnog suda od 29. studenog 2018., poslov.br. Usoz-73/18-6.

Vrednovanje projekata javno-privatnog partnerstva u Hrvatskoj

Sandra Čovran*

UDK 35.073:334.724(497.5)
338.465:334.012.35(497.5)

U radu se uz pomoć metode evaluacije analiziraju ugovoreni projekti javno-privatnog partnerstva u Hrvatskoj. Zaštita javnog interesa u središtu je rasprave o korištenju modelom javno-privatnog partnerstva kao modelom nabave i financiranja javnih usluga radi što bolje i kvalitetnije provedbe takvih projekata jer će oni osiguravati javnu uslugu za građane, i to u prilično dugom razdoblju, pa kvaliteta, učinkovitost i dostupnost javnih usluga isporučenih navedenim modelom moraju biti odgovarajuće i za buduće naraštaje građana.

Ključne riječi: javno-privatno partnerstvo, projekti javno-privatnog partnerstva, javna uprava, javna usluga, javne politike, vrednovanje, kriteriji vrednovanja

1. Uvod**

U uvjetima ograničenosti ukupnih resursa kojima određeno društvo raspolaže vrednovanje je nužno pri određivanju količine resursa koji će se

* Sandra Čovran, stručna specijalistica javne uprave, email: sandra.covran@gmail.com

** Rad je nastao na temelju završnog rada koji je autorica obranila na specijalističkom poslijediplomskom studiju Javne uprave na Sveučilištu u Zagrebu pod mentorstvom izv. prof. dr. sc. Vedrana Đulabića.

dodijeliti određenom segmentu društva za financiranje pojedinih politika, programa, projekata. Javna je uprava¹ posljednjih desetljeća sve više pod pritiskom zahtjeva za smanjenje troškova te povećanja racionalnosti i efikasnosti organizacije i upravljanja.

Djelovanje u javnoj upravi usmjerava se javnim politikama koje »čine formalni definirani odgovori na društvene probleme koji se izražavaju u strategijama, programima i propisima (npr. zdravstvena politika, porezna politika). Svaka javna politika obuhvaća skup načela prema kojima se namjerava djelovati u određenom području zajedničke djelatnosti radi ostvarivanja određenih ciljeva, kao i odgovarajuće mjere odnosno aktivnosti za ostvarivanje tih načela« (Koprić, 2016, str. 8).

Kustec Lipicer navodi da se terminom javna politika »koristi za opisivanje javnih pitanja ili administriranja vlada« (Dunn, 1994., str. 33, u: Kustec Lipicer, 2012., str. 49), »koja su u demokratskim sustavima usmjerena na postizanje javnog dobra i praćenje temeljnih društvenih vrednota« (Kustec Lipicer, 2012., str. 49). Javna politika podrazumijeva proces opisivanja i planiranja djelovanja s ciljem rješavanja određenih problema. Koncept vrednovanja razvijao se postupno, paralelno s podizanjem svijesti o porastu broja problema u društvu, dajući odgovor na pitanja koja su se postavljala u djelovanju struktura vlasti. Danas se vrednovanju pridaje sposobnost prepoznavanja aktualnih problema i sposobnost njihova mogućeg rješavanja (Kustec Lipicer, 2012.). »Evaluacija se u neku ruku pojavljuje ne samo kao pretpostavka nego istodobno i kao nusproizvod orijentacije uprave na učinak i rezultat« (Koprić, 2016., str. 4). No da bismo mogli vrednovati određenu javnu politiku, moramo znati u odnosu prema čemu je vrednujemo, postaviti kriterije vrednovanja te uzeti u obzir i opće društvene vrijednosti.²

¹ »Javna uprava je skup upravnih organizacija koje obavljaju javne poslove« (Koprić et al., 2014., str. 1). »Dijelovi javne uprave su državna uprava (uprava na državnoj, nacionalnoj razini), teritorijalna samouprava (najčešće u obliku lokalne i regionalne samouprave) te javne službe« (Koprić i dr., 2014., str. 3).

² U tom smislu, Kustec Lipicer smatra da je »umjesto izraza evaluacija u slučaju rasprave o društvenim fenomenima mnogo prikladnije rabiti izraz vrednovanje« (Kustec Lipicer, 2012., str. 25). »Uloga vrednota je sastavni, zapravo odlučujući dio svake evaluacijske studije u društvenim znanostima (i u tom okviru i u javnim politikama)« (Kustec Lipicer, 2012., str. 61). »Vrednote nesporno jesu i moraju biti jedan od odlučujućih elemenata evaluacijskih procesa. Bez prisutnosti i praćenja vrednota ne možemo na odgovarajući način vrednovati javne politike« (Kustec Lipicer, 2012., str. 62). U većih pluranih liberalnih demokracija vrednote su odraz traženja dogovora. Posljedica je da i usvojene javne politike mogu biti samo neka vrsta kompromisa s kojim se slaže većina uključenih. Zato uz takvo poimanje vrednota i javnih politika obvezno treba prihvatiti dogovor o tome koje su temeljne vrednote što ih svako javnopolitičko djelovanje treba slijediti i prilagodavati im se (Kustec Lipicer,

»Stručno utemeljen pristup vrednovanju mnogo se više približava radu u javnom interesu i institucionalnom političkom djelovanju koji je neposredno povezan s interesnim djelovanjem – dakle javnopolitičko (*policy*) i dio institucionalnog (*polity*) poimanja politike. S aspekta političke znanosti potonji je pristup utemeljen na već nekoliko desetljeća aktualnim teorijskim pogledima tzv. menadžerskog djelovanja institucija vlasti (*new public management*). Prema njima valjalo bi posebnim pristupima osiguravati najbolje moguće djelovanje vlasti i njenih svakodnevnih javnopolitičkih i upravnih operacija« (Kustec Lipicer, 2012., str. 48).

Iako se s konceptom vrednovanja u području javne uprave započelo po uzoru na privatni sektor, važno je shvatiti da razlozi vrednovanja na području javnih politika mogu biti različiti, ne samo otvoreni (jasni i racionalni) već i prikriveni (vođeni osobnim interesima). Promatramo li idealno, vrednovanje osigurava vlasti potrebne informacije za bolje i lakše nastavljanje zadanoga posla, dok je korist građana lakše odlučivanje o svakom sudjelovanju pri imenovanju nove vlasti. No u stvarnim okolnostima, u javnim politikama to nije uvijek tako jer što su često procesi oblikovanja i provođenja javnih odluka odraz elemenata moći i interesa uključenih, a vrednovanje služi kao oruđe za potvrdu vlastitih pogleda i političku prednost. Također, iako i vlast i njezini građani smatraju vrednovanje stručnim i objektivnim načinom ocjenjivanja rada vlasti, činjenica je da rezultati vrednovanja nisu jedini, već jedan od brojnih izvora informacija koji omogućavaju razumijevanje i rješavanje problema (Kustec Lipicer, 2012.).

Javne politike vrednuju se u različitim vremenskim fazama. Prethodno vrednovanje, *ex ante*, obavlja se prije provođenja neke javne politike, a svrha mu je prognoza mogućih posljedica javnopolitičkog djelovanja u budućnosti. Vrednovanje u međuvremenu, *on-going, interim*, podrazumijeva vrednovanje tijekom provođenja javne politike, njime provjeravamo primjerenost, smislenost i uspjeh već usvojenoga, no ne i završenog zahvata vlasti, a ujedno nam omogućava i manje ispravke uočenih nedostataka zahvata. Naknadno vrednovanje, *ex post*, događa se nakon provođenja javne politike te je usredotočeno na vrednovanje posljedica, rezultata, učinaka i promjena konkretne javnopolitičke djelatnosti (Kustec Lipicer, 2012.).

Vrednovanje na području javne uprave u prošlosti je bilo prilično zapostavljeno. Jedan od razloga tome zasigurno su temeljna obilježja javne uprave, koja nisu prvenstveno vođena ekonomskim vrijednostima već socijalnom komponentom, no situacija se na tom području ipak mijenja, ponajprije

2012., str. 63). U ovom će se radu koristiti prvenstveno izrazom »vrednovanje«, uz dodatno korištenje izrazom »evaluacija«, a i tada u smislu istoznačnice pojmu »vrednovanje«.

zbog sve većih zahtjeva građana u uvjetima smanjivanja troškova uprave te zahtjeva transparentnosti i učinkovitosti javne uprave, gdje je uprava primorana tražiti nove načine financiranja, a osigurana sredstva trošiti što efikasnije i ekonomičnije.

Razvoj modela javno-privatnog partnerstva (dalje u tekstu: JPP) zapravo je odgovor na kritike na račun neefikasnosti pružatelja javnih usluga kao i njihove nesposobnosti adekvatnog zadovoljavanja nastalih, povećanih potreba društva. Nastavno na to, sve je glasnjija reforma usredotočena na transformaciju vlasti koja se ogleda u zalaganju za decentralizaciju i u korištenju privatizacijom i drugim mehanizmima zasnovanim na sudjelovanju privatnog sektora u upravljanju uslugama koje je tradicionalno osiguravao javni sektor (Peteri, 2010.). No partnerstvo s privatnim sektorom mora biti pažljivo pripremljeno kako ne bi došlo do situacije nepostojanja konkurencije u kojoj neće biti moguće utvrditi ostvarenje vrijednosti za novac.

Niz je važnih čimbenika o kojima ovisi uspjeh projekta JPP. To posebice uključuje standardizaciju procedura za ispitivanje izvodljivosti projekta JPP kao i učinkovito upravljanje samim projektom, počevši od traženja privatnog partnera do samog završetka projekta. Postojanje dobro postavljenih pravnih uvjeta također je prijeko potrebno, kao i njihovo stalno poboljšanje, najviše u segmentu nabave i financijskog prava. Temeljne vrijednosti države, kao i administrativno-pravni principi kontinuirano se primjenjuju u JPP-u te jednako vrijede i za javnu upravu kao i za privatnog partnera kojem su povjerene javne zadaće. Za realizaciju JPP-a potrebna je visoka razina političke uključenosti (posebice građana koji su najzainteresiraniji za određenu javnu uslugu), no jednako je tako važno uključiti stručnjake s različitih područja kako bi se osvijestili određeni problemi, osigurala podrška za projekt te razjasnila neodgovorena pitanja (Lienhard, 2006.). Vrednovanje projekata javno-privatnog partnerstva dio je šire skupine sadržaja javnih politika odnosno javnopolitičkog djelovanja koja obuhvaća objekte i procese javnih politika (Kustec Lipicer, 2012.). »Prilikom cjelovitog vrednovanja polazimo od uvjerenja da za dobru evaluacijsku studiju nikako nije dovoljno da bude zasnovana samo na užim spoznajama/znanjima jednoga jedinoga evaluacijskog modela, već mora obuhvatiti različite procese, rad i s tim povezana iskustva, i to od početnih faza definiranja problema i traženja rješenja za nj pa sve do vrednovanja učinaka provedenih zahvata« (Kustec Lipicer, 2012., str. 106).

Da bismo mogli provesti vrednovanje, moraju biti postavljeni jasni ciljevi djelovanja neke javne politike koja je predmet vrednovanja, odnosno poznato ciljano, željeno stanje koje želimo postići određenim djelovanjem.

No zbog posve političkih razloga, često nije tako pa ili djelovanje vlasti može biti samo sebi svrhom ili takvim mjerama vlasti ne možemo prigovoriti jer ne znamo što treba vrednovati s obzirom na to da nisu poznate svrhe uvođenja mjera (Kustec Lipicer, 2012.).

Rezultate vrednovanja važno je prepoznati i iskoristiti u procesima odlučivanja. Njihova svrha ogleda se i u potvrđivanju postavljenih javnopolitičkih sadržaja ili u promociji već unaprijed zamišljenih rješenja od strane donositelja odluka (Kustec Lipicer, 2012.).

No mnogostrukost i heterogenost oblika JPP-a otežava provođenje cjelovitog postupka vrednovanja njihova doprinosa u postizanju javnih ciljeva. Idealno je kad postoji pozitivan ishod za svaku stranu u partnerskom odnosu: javnu vlast, privatnog partnera i građane za koje se osigurava javna usluga. Dodjeljivanje odgovornosti donositeljima odluka, transparentnost procesa, sudjelovanje korisnika i podjela moći u smislu upravljačke etike može, u načelu, biti izvedena iz sustava u kojem uspjeh jedne strane pozitivno djeluje na drugu stranu. U stvarnosti je to često drugačije jer su odnosi između strana asimetrični, partneri često potkopavaju jedni druge, umjesto da si osiguravaju uzajamnu potporu, a i sam JPP, kao rezultat složenosti svojih problema, ne osigurava transparentnost projekta, dok dodatno i svaki partner ulazi u projekt s nekim svojim teretima i pozadinom.

U provođenju vrednovanja problem se javlja već u tradicionalno slabim mehanizmima vrednovanja i nadzora koji su dostupni javnoj vlasti. Lokalnim vlastima često nisu dostupne vještine, poput ovladavanja detaljnom metodologijom i socio-ekonomskim analizama, koje zahtijeva tako osjetljiv proces kao što je vrednovanje (Sadran, 2004.). »Kao osnovu novog sustava evaluacije trebalo bi regulirati cjelovit sustav prikupljanja i analize podataka o javnoj upravi. Zasad su podaci, ako i postoje, fragmentirani, prikupljeni na manje-više nestandardan način, a njihova analiza ostaje podložna volji pojedinih državnih dužnosnika. Treba utvrditi odnosno propisati listu svih podataka koje se skuplja, kao i razdoblja i učestalost prikupljanja i analize tih podataka« (Koprić, 2016., str. 33-34).

Prilikom identificiranja i sagledavanja svih relevantnih učinaka projekta JPP-a važno je uključiti različite kriterije te na taj način doći do sustavnog uvida u model JPP-a i njegove implikacije na društvo, odnosno najčešće lokalnu zajednicu koja se koristi uslugama osiguranim projektom. Vrednovanje je potrebno provoditi tijekom cijelog trajanja projekta, kako bi se na vrijeme uočili i otklonili problemi i nedostaci kao i radi usporedbe rezultata i učinaka koje je projekt ostvario i koristi koje je donio zajednici u usporedbi s razdobljem prije projekta kao i u usporedbi s planiranim veličinama.

2. Analiza ugovorenih projekata JPP-a u Hrvatskoj

Danas se sve veća pozornost pridaje poboljšanju efikasnosti i kvalitete javnih usluga, čemu je u mnogome pridonio proces europskih integracija. No s druge strane, upravo se na tom području pokazuju slabe strane države, a posebice lokalnih vlasti gdje ideja vodilja nisu navedeni koncepti koji su više svojstveni privatnom sektoru. Analize, evaluacije i istraživanja o efikasnosti projekata JPP temelj su daljnjeg razvoja navedenog područja i nezaobilazan segment koji je u Hrvatskoj prilično zanemaren i olako shvaćen. »Istraživanja o efikasnosti JPP projekata u Republici Hrvatskoj do sada nisu sustavno provedena. Jedine informacije o potencijalnoj vrijednosti za novac JPP projekata moguće je pronaći u godišnjim izvještajima Agencije za investicije i konkurentnost u kojima je razvidno da se odluka o primjeni JPP modela donosi na temelju analize očekivane vrijednosti za novac« (AJPP, 2013., 2014.a, u: Juričić & Marenjak, 2016., str. 582). Državni ured za reviziju do sada je proveo postupak revizije i ocjenu učinkovitosti za dva projekta JPP-a: Gradska sportska dvorana u Varaždinu i Športsko poslovni centar Lora, Split, poznatiji kao Spaladium arena Split (vidi: Državni ured za reviziju, 2015.a, Državni ured za reviziju, 2015.b). Zaključci Državnog ureda za reviziju kod prikazana dva projekta JPP-a dodatno upućuju na potrebu formiranja cjelovitog sustava praćenja i formiranje okvira vrednovanja projekata. Definiranje i praćenje postavljenih kriterija vrednovanja u svim fazama provedbe projekta može osigurati realnu sliku primjerenosti i učinaka projekata JPP-a.

Radi pribavljanja podataka za potrebe izrade ovog rada koristio se obrazac zahtjeva za pristup informacijama koji je poslan Agenciji za investicije i konkurentnost te javnim partnerima koji sudjeluju u ugovorenim projektima JPP-a.³ Ukupno je poslano devet takvih zahtjeva te su, s obzirom na zakonsku obvezu, za primljeni odgovori na sve poslanske zahtjeve. Pitanja u zahtjevima odnosila su se na sljedeća područja:

- isplaćene naknade i eventualna umanjenja ugovorene naknade
- korišten postupak odabira privatnog partnera u projektu JPP-a
- problemi kod provedbe projekta JPP-a
- alokacija i upravljanje rizicima u praksi
- evaluacija prije i tijekom trajanja projekta.

³ Zahtjev za pristup informacijama nije poslan javnom partneru – Gradu Kraljevici u projektu Obnova građevina javne rasvjete Grada Kraljevice jer je ugovor o JPP-u potpisan 27. travnja 2018., a zahtjevi su prema ostalim javnim partnerima poslani prije njihova analiza bila je u tijeku. Sukladno tome, navedeni projekt isključen je iz analize u ovom dijelu rada.

Dodatno je Gradu Varaždinu postavljen upit o provođenju korektivnih mjera sukladno ocjeni učinkovitosti i očitovanju subjekta revizije, vezan na Izvješće o obavljenoj reviziji financiranja izgradnje i upravljanje Gradskom sportskom dvoranom u Varaždinu (Državni ured za reviziju, 2015.a).

Zahtjev za pristup informacijama poslan je dana 27. studenog 2017. Agenciji za investicije i konkurentnost (dalje u tekstu: AIK). Kako Agencija nije raspolagala svim podacima koji su traženi, jer su određeni projekti ugovoreni prije donošenja ZJPP-a (koji je stupio na snagu 1. siječnja 2008.) i prije osnivanja Agencije za javno-privatno partnerstvo (čiji je sljednik danas Agencija za investicije i konkurentnost), u sljedećoj fazi prikupljanja podataka zahtjev za pristup informacijama poslan je javnim partnerima: Gradu Koprivnici, Koprivničko-križevačkoj županiji, Općini Kostrena, Ministarstvu pomorstva, prometa i infrastrukture, Gradu Osijeku, Gradu Splitu, Gradu Varaždinu, Varaždinskoj županiji, sukladno podacima o javnim partnerima koji su navedeni u Registru ugovora JPP-a.

Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture (dalje u tekstu: Ministarstvo) odgovorilo je na upućeni zahtjev dana 24. siječnja 2018., no u dopisu nisu navedeni odgovori na postavljena pitanja, već je Ministarstvo uputilo na Ugovor koji je dostupan na internetskoj stranici Ministarstva kao i na Registar koncesija. Također, navelo je da informacije koje su zatražene ne postoje u gotovom, postojećem (materijaliziranom) obliku, nego ih treba izraditi, točnije analizirati postupak davanja koncesije, evaluacije projekta, procjene rizika, dinamike projekta, odnosno projektni ciklus, što bi dovelo do stvaranja novih informacija koje službenik za informiranje nije dužan izraditi. Dana 11. veljače 2018. upućen je dodatni dopis Ministarstvu u kojem je navedeno da pojedine informacije na koje su uputili nisu dostupne u navedenim dokumentima: vezano za umanjenja ugovorene naknade koja su kod projekata JPP-a obično posljedica nedostataka i neraspoloživosti predmeta gradnje, takvu informaciju nije moguće naći ni u Ugovoru ni u Registru koncesija, već bi javni partner trebao pratiti takve situacije i imati evidenciju o tome (nema je jedino u slučajevima kada ne prati takve situacije). S tim su povezani i eventualni problemi kod provedbe projekata JPP-a kao što su npr. kašnjenja u izvođenju radova, prekoračenje ugovorenih rokova, operativni provedbeni problemi, što također ne piše u navedenim dokumentima, već bi te podatke opet trebao imati javni partner. Vezano za samo upravljanje rizicima u praksi, nije dostavljen ni podatak postoje li rizici koji su prije prepoznati, a realizirani su tijekom gradnje ili samog korištenja predmetom ugovora, što je onda i utjecalo na sam projekt. U dijelu podataka o evaluaciji projekta, provode li se one te u kojem dijelu (npr. dosadašnja uspješnost projekta, njihove loše

i dobre strane, i projekta i samog procesa građenja), navedeno također nije dostupno ni u Ugovoru ni u Registru koncesija. Zahtjev za dopunu danih informacija Ministarstvo je odbilo izdavanjem rješenja te je u obrazloženju uputilo na prethodno dostavljeni odgovor i dodatno naglasilo da javni partner dostavlja AIK-u izvješća o provedbi projekata JPP-a.

S obzirom na to da je Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture na postavljena pitanja odgovorilo da nemaju takve podatke te da bi dostava takvih podataka iziskivala analizu i izradu novih informacija, utvrđeno je da javni partner nema tražene informacije iz kojih bi bilo vidljivo prikupljanje relevantnih podataka i praćenje provođenja projekta JPP-a Zračne luke Zagreb. S obzirom na značaj i vrijednost samog ugovora o JPP-u kao i mogućnost vrednovanja projekta, priličan je nedostatak što se podaci ne prikupljaju i ne evidentiraju na adekvatan način koji bi omogućio ocjenu učinaka projekta te njegove posljedice na sve one dionike koji su uključeni i na koje utječe sam projekt JPP-a.⁴

Analiza primljenih podataka provedena je po sljedećim kategorijama, s obzirom na to da su na identičan način grupirana i pitanja za koja su traženi podaci zahtjevom za pristup informacijama:

- umanjenja naknade
- postupak odabira privatnog partnera
- problemi kod provedbe projekata JPP-a
- ostvareni rizici u provedbi projekata JPP-a
- provođenje evaluacije prije i tijekom realizacije projekata JPP-a.

Rezultati temeljeni na odgovorima javnih partnera prikazani su u sljedećim pojedinačnim tablicama.

⁴ Općina Kostrena i Grad Osijek u svojim su odgovorima dostavili tražene podatke. Grad Split odgovorio je 14. veljače 2018. nakon što je u međuvremenu (11. veljače 2018.) poslan ponovljeni zahtjev za dostavom podataka. U odgovoru je naveo da odbacuje zahtjev zbog stečaja društva Sportski grad TPN s kojim je Grad Split sklopio ugovor o JPP-u za projekt Sportsko-poslovnog kompleksa »Lora« u Splitu i problema oko realizacije projekta gdje je u tijeku više sudskih postupaka pa zato nije moguće davati informacije o detaljima ugovora, njegovoj konzumaciji i realizaciji. Grad Koprivnica odgovor je dostavio 1. veljače 2018. uz dopunu podatka 15. veljače 2018. jer odgovor u dijelu isplaćenih naknada nije dan pojedinačno po godinama, već kumulativno. Koprivničko-križevačka županija kao javni partner u projektu JPP-a uz Grad Koprivnicu dostavila je tražene podatke o projektu. Grad Varaždin odgovor nije dao u propisanom roku te je nakon dva ponovljena zahtjeva nakon roka, dana 28. veljače 2018. predana žalba povjereniku za informiranje, nakon čega je odgovor zaprimljen dana 15. ožujka 2018. Grad Varaždin, kao odgovor, dostavio je Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti financiranja izgradnje i upravljanja Gradskom sportskom dvoranom u Varaždinu. Zahtjev Varaždinskoj upaniji poslan je dana 19. ožujka 2018. Odgovor je primljen dana 13. travnja 2018.

Tablica 2.1. *Eventualna umanjenja naknade po pojedinačnim projektima JPP-a u razdoblju od 2013. do 2017.*

Naziv projekta JPP-a	Umanjenja naknade
Arena Split	N/A ⁵
Autobusni kolodvor Osijek	Nositelj prava građenja plaćao je u promatranom razdoblju ugovoreni iznos naknade. ⁶
Dogradnja škole u VŽ – I. iskaz – grupa 1	U dostavljenom odgovoru Varaždinske županije iskazani su penali (umanjenja naknade) zbirno po projektima JPP-a u svim promatranim godinama, osim u 2016. Konkretni razlozi za isto nisu navedeni.
Dogradnja škole u VŽ – I. iskaz – grupa 2	
Dogradnja škole u VŽ – I. iskaz – grupa 3 i 4	
Dogradnja škole u VŽ – II. iskaz – grupa 1 i 2	
Dogradnja škole u VŽ – II. iskaz – grupa 3	
Dogradnja škole u VŽ – II. iskaz – grupa 4	
Dogradnja škole u VŽ – II. iskaz – grupa 5	
Dogradnja škole u VŽ – III. iskaz – grupa 1	
Rekonstrukcija zgrade Varaždinske županije	
Gimnazija Koprivnica	Umanjenja ugovorene naknade u navedenom razdoblju nije bilo. Objekt je uvijek bio raspoloživ.
Projekt rekonstrukcije javne rasvjete Općine Kostrena	Dosad nije bilo umanjenja naknada privatnom partneru. Trenutačno ne postoji odstupanje od stanja potpune raspoloživosti.
Sportska dvorana Varaždin	Umanjenja ugovorene naknade u navedenom razdoblju nije bilo, unatoč postojećoj prijavljenih nedostataka.
Zračna luka Zagreb	N/A

Izvor: Autoričina izrada na temelju odgovora javnih partnera.

Primjere umanjenja ugovorenih naknada nalazimo kod projekata JPP-a vezanih za izgradnju/dogradnju škola u Varaždinskoj županiji kao i rekonstrukcije zgrade Varaždinske županije. Iako u odgovoru javnog partnera nije navedeno na koje se konkretne projekte odnosi umanjenje naknade, dostavljeni su iznosi

⁵ Javni partneri prestali su 2012. plaćati ugovorenu naknadu zbog neizvršenja ugovorne obveze privatnih partnera.

⁶ Riječ je o koncesiji, prihodi se ostvaruju od krajnjeg korisnika, a naknada koju PP plaća JP je samo 1 kn.

umanjenja, pa tako oni variraju od 217.260,84 kn kao najviše iskazani u 2014. godini pa do 1.995,89 kn kao najniže iskazani u 2017. To pokazuje da praćenje izvršavanja ugovornih obveza i sukladno tome i sam sustav umanjnja ugovorenih naknada u praksi funkcionira, iako ne kod svih projekata, pa tako imamo primjer Sportske dvorane Varaždin kod koje su, sukladno izvješću Državne revizije, postojali razlozi za umanjnja naknade, no ono nije provedeno.

Tablica 2.2. *Korišten postupak odabira privatnog partnera po pojedinačnim projektima*

Naziv projekta JPP-a	Postupak odabira privatnog partnera
Arena Split	N/A
Autobusni kolodvor Osijek	Ograničeni postupak.
Dogradnja škole u VŽ – I. iskaz – grupa 1	Natjecateljski dijalog.
Dogradnja škole u VŽ – I. iskaz – grupa 2	Natjecateljski dijalog.
Dogradnja škole u VŽ – I. iskaz – grupa 3 i 4	Natjecateljski dijalog.
Dogradnja škole u VŽ – II. iskaz – grupa 1 i 2	Natjecateljski dijalog.
Dogradnja škole u VŽ – II. iskaz – grupa 3	Natjecateljski dijalog.
Dogradnja škole u VŽ – II. iskaz – grupa 4	Natjecateljski dijalog.
Dogradnja škole u VŽ – II. iskaz – grupa 5	Natjecateljski dijalog.
Dogradnja škole u VŽ – III. iskaz – grupa 1	Natjecateljski dijalog.
Gimnazija Koprivnica	Natjecateljski dijalog.
Projekt rekonstrukcije javne rasvjete Općine Kostrena	Ograničeni postupak.
Rekonstrukcija zgrade Varaždinske županije	Natjecateljski dijalog.
Sportska dvorana Varaždin	Pregovarački postupak.
Zračna luka Zagreb	Ograničeni postupak.

Izvor: Autoričina izrada na temelju odgovora javnih partnera.

Prilikom provođenja postupaka odabira privatnog partnera kod projekata JPP-a koristila su se tri postupka javne nabave: ograničeni postupak javne nabave, natjecateljski dijalog i pregovarački postupak.

Prema tablici 2.2. vidi se da se kod većine projekata JPP-a, točnije kod njih 70%, koristilo natjecateljskim dijalogom kao procedurom koja je iznimno pogodna s obzirom na obilježja projekata JPP-a. Naime, riječ je o velikim i složenim projektima, a procedura natjecateljskog dijaloga omogućava usklađenje i optimiziranje elemenata i ciljeva projekta.

Tablica 2.3. *Problemi kod provedbe projekata JPP-a.*

Naziv projekta JPP-a	Problemi kod provedbe projekata
Arena Split	N/A
Autobusni kolodvor Osijek	Nije bilo značajnijih problema. Postojala su kašnjenja u fazi građenja uzrokovana vremenskim neprilikama i kašnjenjem dobavljača opreme odnosno podizvođača.
Dogradnja škole u VŽ – I. iskaz – grupa 1	S obzirom na to da u vrijeme pokretanja projekata JPP-a nije bilo zakonodavnog okvira u Hrvatskoj, pa tako ni dobre prakse, korištene su direktive EU-a i dobra praksa zemalja koje su imale iskustva u ugovaranju i izvršavanju takvih ugovora. Dobivanje potrebnih mišljenja državnih tijela, sređivanje zemljišnoknjižnog stanja i ishodjenje dokumenata za građenje, sve je prije odrađeno u Varaždinskoj županiji kao javnom partneru. Nije bilo probijanja rokova i nadležna tijela Županije (tada županijsko poglavarstvo i župan) sve su odluke donijela pravovremeno. Rokovi izgradnje ugovoreni su fiksno i njihovo dvaput uzastopno probijanje razlog je Županiji za jednostrani raskid ugovora, pa su rokovi poštovani.
Dogradnja škole u VŽ – I. iskaz – grupa 2	
Dogradnja škole u VŽ – I. iskaz – grupa 3 i 4	
Dogradnja škole u VŽ – II. iskaz – grupa 1 i 2	
Dogradnja škole u VŽ – II. iskaz – grupa 3	
Dogradnja škole u VŽ – II. iskaz – grupa 4	
Dogradnja škole u VŽ – II. iskaz – grupa 5	
Dogradnja škole u VŽ – III. iskaz – grupa 1	
Rekonstrukcija zgrade Varaždinske županije	
Gimnazija Koprivnica	

Projekt rekonstrukcije javne rasvjete Općine Kostrena	Radovi su okončani početkom faze uporabe dana 1.9.2017. godine nakon provedenog pregleda svih radova, kontrole dokumentacije i ugrađene opreme, izrade i dostave ispitnih izvješća i ostalih popratnih dokumenata te pregleda sve dokumentacije i izvedenih radova od strane nadzornog inženjera te je prema tome privatni partner iste završio sukladno ugovoru. Trenutačno ne postoje operativni provedbeni problemi.
Sportska dvorana Varaždin	Problemi u provođenju projekta JPP-a navedeni su u izvješću Državne revizije (primjerice procedure nadzora nisu adekvatno uređene, nemogućnost korištenja Dvorane u utvrđenim terminima zbog komercijalnih priredbi). Grad Varaždin, kao privatni partner, o problemima u provođenju projekta nije dobio obavijest od tvrtke PPP Centar d.o.o. koja je provodila monitoring što je u slučaju nastanka problema ona bila dužna učiniti.
Zračna luka Zagreb	N/A

Izvor: Autoričina izrada na temelju odgovora javnih partnera.

Tablica 2.3. pokazuje da kod većine projekata JPP-a nema problema u provedbi. Tamo gdje su se problemi pojavili, oni su i otklonjeni sukladno sklopljenom ugovoru o JPP-u. Otklanjanje problema koji su utvrđeni u Izvješću o obavljenoj reviziji učinkovitosti financiranja izgradnje i upravljanja Gradskom sportskom dvoranom u Varaždinu i dalje je u tijeku.

Prema informacijama dobivenim od Agencije za investicije i konkurentnost⁷, na osnovi dosadašnjih izvješća o projektima u provedbi nisu uočeni značajniji problemi koji bi utjecali na izmjene ili raskid ugovora, osim u slučaju projekta Spaladium arene u Splitu.

Tablica 2.4. *Ostvareni rizici u provedbi projekata JPP-a*

Naziv projekta JPP-a	Rizici u praksi
Arena Split	N/A
Autobusni kolodvor Osijek	Postupak predstečajne nagodbe privatnog partnera nije imao utjecaja na projekt, koji je uz suglasnost Grada Osijeka i AIK-a okončan prijenosom prava i obveza iz ugovora – Projekt Autobusni kolodvor u Osijeku, na tvrtku Panturist d.d.
Dogradnja škole u VŽ – I. iskaz – grupa 1	
Dogradnja škole u VŽ – I. iskaz – grupa 2	

⁷ Podaci od Agencije za investicije i konkurentnost zatraženi 27.11.2017., sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama, odgovor dan 6.12.2017.

Dogradnja škole u VŽ – I. iskaz – grupa 3 i 4	Alokacija rizika i upravljanje rizicima temeljni je dio ugovora i stoga vrlo detaljno normiran, što olakšava rješavanje eventualnih prijepora kojih gotovo da i nije bilo. Također, do slučaja lošeg poslovanja ili stečaja privatnog partnera nije došlo, jer privatni partner ne obavlja ni jednu drugu djelatnost osim one iz ugovora. Stečaj nad matičnom tvrtkom (Meteor grupa d.o.o.) nema izravnih posljedica na izvršavanje ugovora.
Dogradnja škole u VŽ – II. iskaz – grupa 1 i 2	
Dogradnja škole u VŽ – II. iskaz – grupa 3	
Dogradnja škole u VŽ – II. iskaz – grupa 4	
Dogradnja škole u VŽ – II. iskaz – grupa 5	
Dogradnja škole u VŽ – III. iskaz – grupa 1	
Rekonstrukcija zgrade Varaždinske županije	
Gimnazija Koprivnica	Sastavni dio Ugovora o JPP-u čini Matrica rizika i alokacija rizika. Tijekom navedenog razdoblja jednom je poplavljena sportska dvorana Gimnazije »Fran Galović«. Vlasnik navedenog objekta za vrijeme trajanja ugovora je privatni partner Tehnika SPV koji je na sebe preuzeo obvezu održavanja i popravka škole za čitavo vrijeme trajanja ugovora te je stoga privatni partner sanirao štetu od poplave o svom trošku i u ugovorenom roku, bez utjecaja na redovito izvođenje nastave, poštujući time u potpunosti sklopljeni ugovor.
Projekt rekonstrukcije javne rasvjete Općine Kostrena	U sklopu pripreme projekta, u pripremnoj obveznoj dokumentaciji koja je dostavljena regulatoru na odobrenje, identificirana je i alocirana većina poznatih rizika u projektima obnova i izgradnje javne rasvjete, njih oko 150. Direktno ih je kvantificirano oko 25 najutjecajnijih. Procjena svih rizika u projektu uključena je u izračun ukupnih životnih troškova građevina javne rasvjete. U slučaju pogrešne procjene rizika i troškova održavanja ili korištenja novim sustavom upravljanja dijela građevine javne rasvjete na području zahvata, privatni partner izložen je riziku da naknada neće biti dostatna za ostvarenje planiranih rezultata u skladu s dostavljenim financijskim modelom privatnog partnera. Trenutačno ne postoje operativni provedbeni problemi niti odstupanje od stanja potpune raspoloživosti.
Sportska dvorana Varaždin	Matrica i alokacija rizika su napravljene. Metodologija utvrđivanja cijene rizika u kvantifikaciji rizika nije naznačena i objašnjena. Nije razvidno zbog čega Grad Varaždin ne bi mogao jednako uspješno upravljati rizicima kod proračunskog (tradicionalnog) modela financiranja kao i privatni partner kod modela JPP-a. Iako je u matrici alokacije rizika navedeno da se rizici vezani za promjene kamatne stope i promjenu tečaja dijele između javnog i privatnog partnera, u stvarnosti je Grad Varaždin preuzeo cijeli rizik (Državni ured za reviziju, 2015.a).
Zračna luka Zagreb	N/A

Izvor: Autoričina izrada na temelju odgovora javnih partnera.

Vežano za alokaciju rizika i njihovo ostvarenje, tablica 2.4. pokazuje da postoje nedostaci kod metodologije utvrđivanja cijene rizika kao i podjele rizika između javnog i privatnog partnera, no takvi su slučajevi ipak u manjini. S obzirom na to da Državni ured za reviziju nije proveo postupak revizije na svim projektima JPP-a, možda bi utvrđeno stanje na ovom području bilo ponešto drugačije nego sada kada je analiza izvršena samo temeljem odgovora koje je dostavio javni partner.

Tablica 2.5. *Provođenje evaluacije prije i tijekom realizacije projekata JPP-a*

Naziv projekta JPP-a	Evaluacija prije i tijekom trajanja projekta
Arena Split	N/A
Autobusni kolodvor Osijek	Evaluacija nije provedena niti se provodi.
Dogradnja škole u VŽ – I. iskaz – grupa 1	<p>Evaluacija prije pokretanja projekata nije provedena. Kod dogradnje i izgradnje škola, predlagatelji su uzeli u obzir broj učenika, broj zaposlenih i broj razrednih odjeljenja.⁸</p> <p>Tijekom trajanja projekata prati se kontinuirano izvršavanje obveza privatnog partnera i raspoloživost škola, izrađuju izvješća za Županijsku skupštinu i nadležno ministarstvo te prate učinci osiguranja dodatnog školskog prostora i jednosmjenske nastave na razvoj sustava obrazovanja u Varaždinskoj županiji.</p>
Dogradnja škole u VŽ – I. iskaz – grupa 2	
Dogradnja škole u VŽ – I. iskaz – grupa 3 i 4	
Dogradnja škole u VŽ – II. iskaz – grupa 1 i 2	
Dogradnja škole u VŽ – II. iskaz – grupa 3	
Dogradnja škole u VŽ – II. iskaz – grupa 4	
Dogradnja škole u VŽ – II. iskaz – grupa 5	
Dogradnja škole u VŽ – III. iskaz – grupa 1	
Rekonstrukcija zgrade Varaždinske županije	

⁸ Podaci od Agencije za investicije i konkurentnost zatraženi 27.11.2017., sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama, odgovor dan 6.12.2017.

Gimnazija Koprivnica	<p>Priprema projekta JPP-a trajala je dvije godine te su se u tom periodu provele sve potrebne analize životnih troškova projekta realiziranog po modelu JPP-a i tradicionalnom modelu. Formiran je zajednički pregovarački tim koji je bio sastavljen od predstavnika Koprivničko-križevačke županije, Grada Koprivnice, Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa te konzultantske tvrtke koji su analizirali ponudu u pregovaračkom postupku nadmetanja za izgradnju gimnazije i sportske dvorane u Koprivnici.</p> <p>Jedini način praćenja projekta jesu prijave Centru za prijavu kvarova i nedostataka od strane korisnika zgrade, Gimnazije Fran Galović, Koprivnica. Javni i privatni partneri podnose Agenciji za investicije i konkurentnost polugodišnja izvješća provedbe projekata JPP-a te godišnja financijska izvješća za društvo Tehnika SPV.</p>
Projekt rekonstrukcije javne rasvjete Općine Kostrena	<p>Izrađena su detaljna ispitna izvješća koja je imao obvezu izraditi privatni partner prilikom završetka faze građenja te ili je pregledao nadzorni inženjer koji je ujedno i nadgledao kompletnu provedbu ugovora i faze obnove (građenja). Nakon izrade završnog izvješća nadzornog inženjera, naručitelj je konstatirao završetak faze obnove. U sklopu projekta sastavni dio usluge bio je i implementacija sustava SNURMIVKIS (sustav nadzora, upravljanja, regulacije, mjerenja i verifikacije ušteda te kontrola isporuke standarda privatnog partnera) kako je propisano u dokumentaciji o nabavi i Ugovoru o JPP-u. Navedenim sustavom nadzire se i arhivira stanje javne rasvjete te on kontrolira rad svjetiljki i privatnog partnera u realnom vremenu (kontinuirano).</p>
Sportska dvorana Varaždin	<p>Grad ne vodi evidenciju i ne sastavlja izvještaje iz kojih bi bilo vidljivo na koji način korištenje Dvoranom doprinosi razvoju sporta i drugih sadržaja u Gradu. Nisu utvrđeni kriteriji za evaluaciju projekta te nije predviđeno praćenje ni analiza koristi koje donosi izgradnja Dvorane. Nije jasno i mjerljivo uspostavljeno praćenje poslovnih rezultata i ciljeva te javna vlast nije u mogućnosti zaključiti jesu li ostvareni poslovni ciljevi i aktivnosti vezani za korištenje Dvoranom (Državni ured za reviziju, 2015.a: 28).</p>
Zračna luka Zagreb	N/A

Izvor: Autoričina izrada na temelju odgovora javnih partnera.

Kao što je prikazano u tablici 2.5., stanje na području evaluacije projekata JPP-a prilično je poražavajuće. Kod većine projekata JPP-a nema sustavne i cjelovite evaluacije. Rezultati prikazani tablicom značajno ovise i o tome što pojedini javni partner razumije pod pojmom evaluacije, iz čega se može zaključiti da ni sami javni partneri nisu sigurni na koji način vrednovati navedene projekte. S obzirom na sredstva koja projekti

JPP-a zahtijevaju, a samim time i na moguće štetne posljedice koje loše planiranje i njihova implementacija donosi, nepostojanje pravovremenih i točnih informacija koje osigurava kontinuirano i sustavno vrednovanje, može ugroziti provedbu i održivost projekta, a samim time i osiguravanje javne usluge za građane.

Praćenje izvršenja ugovornih obveza od privatnog partnera kao i osiguranje raspoloživosti samo je jedan segment vrednovanja, dok cjeloviti okvir vrednovanja, počevši još od faze prije provedbe projekta JPP-a, tijekom njihova trajanja, a poslije i nakon završetka projekta, kao i kriteriji za vrednovanje kod projekata JPP-a nisu uspostavljeni.

U hrvatskom se slučaju kod ugovorenih projekata većinom koristila opcija formiranja novog društva – društva posebne namjene (dalje u tekstu: DPN). Opcija osnivanja DPN-a nije jedino korištena kod projekta Autobusnog kolodvora Osijek. Iako se osnivanjem DPN-a nastoji zaštititi sam projekt JPP-a i osigurati njegov kontinuitet, na primjeru Spaladium Arene Split pokazalo se da se osnivanjem DPN-a ne mogu uvijek izbjeći poslovni rizici kao i da sam DPN nije u potpunosti izoliran od poslovanja matičnog društva, pa je tako društvo Sportski grad TPN d.o.o., osnovano kod navedenog projekta, u stečaju (kao i osnivač/član društva Konstruktor-inženjering d.d., dok su preostala dva osnivača/člana društva Institut IGH d.d. i Dalekovod d.d. u odobrenoj predstečajnoj nagodbi). Jednako tako, u predstečajnoj nagodbi je i društvo Osijek-Koteks d.d. kao prvotni privatni partner u projektu Autobusnog kolodvora Osijek, no naknadno je prijenos prava i obveza iz ugovora prebačen na drugu tvrtku što, sukladno informacijama dobivenim od Grada Osijeka, nije utjecalo na sam projekt JPP-a.

Iako je i s aspekta društvene opravdanosti i ekonomske racionalnosti provođenje analize ukupnih životnih troškova nabave javne građevine prema tradicionalnom modelu i modelu JPP-a važan preduvjet odabira JPP modela, to i dalje nije pravilo u hrvatskim projektima JPP-a. Isto tako, kada se ona i provodi, analiza mora biti utemeljena na realnim podacima i okolnostima jer se jedino tako može osigurati kvalitetna informacija donositeljima odluka.

Bez učinkovitog i kontinuiranog sustava nadzora izvršavanja ugovornih odredbi od privatnog partnera te poduzimanja odgovarajućih mjera u slučaju njihova neispunjenja javni partner ne može ostvariti svoju ulogu odgovornosti u trošenju javnog novca. U takvim situacijama dolazi do oštećenja korisnika, poreznih obveznika, jer im nije osigurana adekvatna ili jednako kvalitetna javna usluga, za što obično nema ni sankcija, osim

onih u vidu političkih izbora. Iako postoje određena iskustva s umanjnjima naknada, odnosno mehanizmom penalizacije, zbog neisporučenih ugovorenih standarda prostora i usluga, to ne funkcionira uvijek, već ovisi o kapacitetima javnog partnera i kvaliteti postavljenog sustava praćenja nedostataka i kvarova. U tu svrhu nužna su dodatna ulaganja i podizanje kapaciteta i kompetencija javnih tijela te osvježavanje važnosti praćenja ispunjenja ugovornih obveza radi što efikasnijeg trošenja javnih sredstava. Nejasne, manjkave i nedostupne metodologije alokacije i utvrđivanja cijene rizika kod projekta JPP-a izravno utječu na projekt JPP-a, njegovu provedbu i kvalitetu njegovim upravljanjem, a to u opasnost dovodi održivost projekta. Rizici nisu tek sporedna stvar koju treba na neki način podijeliti između javnog i privatnog partnera već se treba voditi načelom koja strana u projektu može bolje njima upravljati kako bi prebacivanje rizika bilo troškovno učinkovito.

Unatoč postojanju Registra ugovora JPP-a koji vodi AIK, problem transparentnosti i dostupnosti informacija i dalje postoji, što je primijećeno i kod poslanih zahtjeva i traženja informacija od javnih partnera. Nesređenost dokumentacije otežava pravodobne odgovore, samim time i praćenje projekata, a ponekad su potrebni i višestruki zahtjevi. Kvalitetna priprema projekata uz uključivanje svih zainteresiranih strana u svim fazama projekta zahtijeva veću pozornost shvaćanju važnosti tog segmenta od strane javnog partnera.

Projekti nad kojima je provedena revizija i ocjena učinkovitosti Državnog ureda za reviziju proglašeni su neučinkovitima, što znači da nije ostvaren ni krajnji cilj modela JPP-a – postizanje veće vrijednosti za novac poreznih obveznika. Na taj problem jednako su tako upozorila i prijašnja istraživanja na području JPP-a u Hrvatskoj kao i Europski revizorski sud u provedenoj reviziji projekata JPP-a u EU-u.

Od početka korištenja modelom JPP-a do danas u Hrvatskoj su učinjeni određeni pomaci, posebice što se tiče zakonske regulative gdje je jasno propisan i utvrđen postupak predlaganja i odobravanja prijedloga projekata JPP-a. Značajan doprinos dala je i Agencija za javno-privatno partnerstvo svojom serijom priručnika kao jednostavnih uputa radi olakšavanja postupka pripreme i provedbe projekata JPP-a. No i dalje postoje značajna područja za poboljšanje, najviše u segmentu sporosti i needuciranosti državne i lokalne administracije što nije specifičnost koja se veže samo uz područje JPP-a; nerazumijevanja privatnog i javnog sektora – njihovih uloga, odgovornosti, različitosti; kvalitetnije pripreme natječaja i ugovora, uz adekvatnu alokaciju rizika; političke volje, shvaćanja posljedica ugovora

ra JPP-a kao i sposobnost preuzimanja odgovornosti umjesto podlijevanja trenutačnim političkim interesima. »Jedan je od problema nerazumijevanje koncepta javnoprivatnog partnerstva od strane javnog sektora, koji se unatoč svojim brojnim koristima koje su se pokazale tijekom godina još uvijek promatra samo kao oblik kojemu javni sektor pristupa uglavnom zbog potrebe rasterećenja tekućeg zaduživanja i kao jedinoj mogućnosti ostvarenja potrebnih projekata javne infrastrukture« (Marenjak i dr., 2007., u: Marenjak i Kušljić, 2009., str. 143). Iako se putem JPP-modela građanima osigurava javna usluga koja im vjerojatno ne bi bila omogućena da nije bilo mogućnosti nabave i financiranja projekata putem JPP-a, to nikada nije dovoljan razlog odabira modela JPP-a, to više što zagovara korištenje modelom JPP-a bez obzira na realne i racionalne okolnosti i zahtjeve. U takvim uvjetima prilično je teško ispuniti zahtjev zaštite javnog interesa. Ako se tu još umiješa i povećana opasnost od korupcije koju sa sobom povlači JPP, i kod samog odabira privatnog partnera kao i u segmentu visine zarade privatnog partnera, gdje je zapravo otvoren najširi prostor korupciji, prednosti modela JPP-a nemoguće je ostvariti, a u takvim okolnostima on služi jedino zadovoljavanju parcijalnih interesa određenih skupina. Ovdje se ogleđa važnost kvalitetne i učinkovite institucionalne infrastrukture koja bi preuzela ulogu brane, sprječavanja ostvarenja rizika korupcije u projektima JPP-a što u Hrvatskoj i dalje nedostaje. Postojeća institucionalna infrastruktura ponajprije se bavi zagovaranjem modela JPP-a, bez šireg kritičkog odnosa i preveniranja provođenja loših i nekvalitetnih projekata JPP-a koji neće omogućiti zaštitu javnog interesa.

3. Mogućnosti razvoja JPP-a u Hrvatskoj

Iako Hrvatska ima izrađen učinkovit i cjelovit zakonodavni i infrastrukturni okvir, većina projekata JPP-a ugovorena je prije njegova konstituiranja, pa se zapravo postavlja pitanje pridonosi li postojeći okvir razvoju i primjeni JPP-a ili je razloge neugovaranja novih projekata JPP-a potrebno tražiti u nekim drugim segmentima. Unatoč tome što su posljednjih godina zaključena samo tri projekta JPP-a (Međunarodna zračna luka Zagreb, Rekonstrukcija građevina javne rasvjete Općine Kostrena, Obnova građevina javne rasvjete Grada Kraljevice) *The Economist Intelligence Unit*⁹ ocijenio

⁹ Britanska analitička kuća koja objavljuje redovite ekonomsko-političke analize pojedinih država, ekonomske prognoze i trendove po industrijama.

je da »hrvatski zakonodavni okvir za pripremu, ocjenu, provedbu i nadzor JPP-projekata predstavlja kvalitetan okvir za njihovu efikasnu i efektivnu provedbu (The Economist Intelligence Unit, 2013., u: Juričić & Marenjak, 2016., str. 585). Uloge i nadležnosti jasno su utvrđene između pojedinih tijela u Hrvatskoj te je nužno da tijela čine zaokruženu cjelinu i način stvarne podrške projektima JPP-a uz prije spomenutu brigu o zaštiti javnog interesa i sprječavanja korupcije, a sve radi daljnjeg razvoja modela JPP-a. Zakonom o javno-privatnom partnerstvu propisana je obveza vođenja Registra ugovora o JPP-u te obveza praćenja provedbe projekata JPP-a, za što je nadležna Agencija za investicije i konkurentnost. AIK na temelju izvješća o provedbi projekata JPP-a, koja je javni partner obavezan dostavljati svakih šest mjeseci, tijekom cijelog trajanja projekata JPP-a, prati izvršenje ugovornih obveza javnog i privatnog partnera. Uz izvješće o provedbi projekata JPP-a jednom godišnje dostavlja se i službeno godišnje financijsko izvješće društva posebne namjene odnosno zajedničkog trgovačkog društva (čl. 11. Uredbe o provedbi projekata javno-privatnog partnerstva, NN 88/12, 15/15).

Unatoč obvezi dostave tog izvješća AIK-u, značajna je odgovornost ovdje na javnom partneru koji mora biti središnja točka sustavnog i cjelovitog praćenja projekata JPP-a, adekvatno i kontinuirano pratiti isporučene usluge i ispunjenje ugovornih obveza. Temeljem takvog sustava moguće je pratiti tijek realizacije pojedinih projekata JPP-a i provoditi njihovo vrednovanje, a za to je preduvjet kvalitetna priprema izvješća i dostava izvješća u zadanom roku (pričemu su do sada postojala određena odstupanja u dinamici njihove dostave od zadanog roka), uz podizanje kapaciteta, kompetencija i osviještenosti javnog partnera kako bi ispunio svoju ulogu i odgovornost spram zajednice i građana u osiguravanju javnih usluga i trošenju javnih sredstava.

Pad u korištenju modelom JPP-a u prvom je redu posljedica financijske krize jer su sredstva koja osigurava bankarski sektor smanjena ili postala skuplja. Također, korištenje tržišnim rješenjima u javnom sektoru nailazilo je na sve veći otpor javnosti, posebice tamo gdje je ekonomska kriza primorala države na preuzimanje ugovora dodijeljenih privatnom sektoru. To pokazuje da se mora naći odgovarajuća mjera između javne i privatne strane, uz povećanje javne odgovornosti aktera koji donose odluke o JPP-u, i to pomoću veće transparentnosti (Peteri, 2010.).

Svjetska praksa pokazuje da je u modelu JPP-a daleko najznačajnije ostvarivanje vrijednosti za novac poreznih obveznika u odnosu prema tradicionalnom načinu financiranja javne infrastrukture. Pritom je važno razaznati koji je oblik JPP-a prikladan za provođenje određenog projekta te

upravljati JPP-om s ciljem povećanja javne vrijednosti. Prijeko je potrebno primijeniti načela dobrog upravljanja u budućem razvoju JPP-a, ali također treba utvrditi jesu li ta načela zaista odgovarajuća u kontekstu u kojem se JPP provodi (Bovaird, 2004.). Uvođenje tržišnih mehanizama u javnu upravu, kao što je JPP, zahtijeva i promjenu starih koncepcija i metoda rada, kao i radikalna zaokret od postojeće politizacije. Hrvatski primjer pokazuje da nam »nedostaje cjelovit pristup reformi javnog sektora koji bi taj sektor promatrao neovisno o pritiscima prema smanjenju javnih troškova«, što bi zapravo morao »biti poticaj reformi, a ne cilj« dok bi »cilj reforme trebao biti povećanje kvalitete javnog sektora i javnih usluga koje taj sektor isporučuje javnosti« (Đulabić, 2014., str. 22).

Kako bi javna vlast mogla sagledati učinke te analizirati koristi i loše strane projekata JPP-a, ključno je kontinuirano provođenje analiza i vrednovanje projekata JPP-a, a njihovo jasno komuniciranje i objavljivanje važno je za građane kao stranu koja se koristi javnim uslugama isporučenim modelom JPP-a i očekuje kvalitetnu javnu uslugu te, na kraju, kao porezni obveznik, i financira provedbu projekata JPP-a.

4. Zaključak

Područje javno-privatnog partnerstva, kao iznimno kompleksan način nabave i financiranja, zbog svojih mogućih posljedica na lokalnu zajednicu, društvo, zahtijeva pažljivo i sveobuhvatno planiranje i analiziranje učinaka, posebice u vrijeme kada građani pred svoje uprave i vodstvo postavljaju sve veće zahtjeve i kao porezni obveznici očekuju kvalitetnu uslugu i vrijednost za svoj novac.

U nadležnosti Agencije za investicije i konkurentnost obveza je praćenja provedbe projekata javno-privatnog partnerstva temeljem izvješća o provedbi projekta javno-privatnog partnerstva, koja je javni partner obvezan dostavljati svakih šest mjeseci, te godišnjeg financijskog izvješća društva posebne namjene odnosno zajedničkog trgovačkog društva. Unatoč tome, najveći je dio odgovornosti na javnom partneru koji mora uspostaviti sustavno i cjelovito praćenja projekta JPP-a, isporučenih usluga i ispunjenja ugovornih obveza, temeljem čega je moguće pratiti tijek realizacije pojedinih projekata JPP-a kao i provoditi vrednovanje, s ciljem ispunjenja uloge i odgovornosti javnog tijela spram zajednice i građana te zaštite javnog interesa.

Na primjeru projekata nad kojima je Državni ured za reviziju proveo reviziju i ocjenu učinkovitosti vidi se da postoji znatan prostor za poboljšanje

načina primjene modela JPP-a. Znatni su se propusti dogodili, i dalje se događaju, a teret toga obično snosi upravo krajnja točka, korisnici – porezni obveznici. Propusti javnog partnera neprovođenjem komparatora troškova javnog sektora i studije izvodljivosti, dvostrukog plaćanja istih radova, neefikasnosti trošenja javnih sredstava, neadekvatnog načina praćenja realizacije projekta JPP-a, manjkavosti i nepotpunosti ugovornih odredbi, loše kontrole poštovanja ugovornih odredbi nikako se ne bi smjeli događati u projektima JPP-a s obzirom na to da oni imaju iznimno dalekosežne posljedice te značajno opterećuju i buduće korisnike i buduću vlast, a sve dok projekti JPP-a imaju takva obilježja, pokazuju i visok stupanj neodgovornosti javnih tijela prema građanima i zajednici. Riječ je o javnom novcu te porezni obveznici imaju pravo znati troši li se on ekonomično i efikasno i kakve usluge povratno dobivaju. Provođenje vrednovanja nužno je tijekom cijelog razdoblja trajanja projekta JPP-a radi pravovremenog uočavanja i otklanjanja problema i nedostataka kao i radi usporedbe rezultata i učinaka koje je projekt ostvario i koristi koje je donio zajednici u usporedbi s razdobljem prije projekta kao i u odnosu prema planiranim veličinama. Nema li odgovarajuće postavljenog okvira praćenja i vrednovanja, javnim tijelima ostaje tek intuitivna procjena koristi i učinaka modela JPP-a. I to procjena koja je obično podložna političkim promjenama i ciljevima svake pojedinačne političke garniture. Zbog toga je važna kvalitetna priprema strateških dokumenata uz isticanje prioritarnih područja i javna dostupnost rezultata provedenog vrednovanja radi osiguravanja transparentnosti informacija.

S obzirom na prosječni vijek trajanja ugovora JPP-a u Hrvatskoj (između 25 i 30 godina), još uvijek ne postoje pouzdani podaci o pozitivnim i negativnim stranama takvog načina nabave i financiranja javnih potreba. Upravo zbog dugog trajanja tih ugovora proizlazi i svojevrsno ograničavanje mogućnosti budućeg izbora jer sadašnja vlast donosi odluke i preuzima obveze koje će se odraziti i na buduću vlast i građane.

U tom segmentu ogleda se važnost dobre politike koja će provesti kvalitetne javne politike rezultati kojih neće biti uvjetovani trenutnom političkom situacijom i smjerovima, već učinkovitim rješenjem za sadašnje i buduće generacije.

Drugi aspekt je sama zahtjevnost ugovora koji moraju biti kvalitetno pripremljeni i formulirani kako bi obje ugovorne strane jasno identificirale svoja prava i obveze.

Javni i privatni partner značajno se razlikuju po svojim obilježjima i temeljenim ciljevima, što zapravo i proizlazi iz odnosa koji imaju prema

građanima, odnosno kupcima. Nabava i financiranje putem modela javno-privatnog partnerstva mora pomiriti različite interese i načine funkcioniranja objiju strana, angažirati njihova znanja i iskustva, a sve radi što nižih ukupnih troškova projekta i osiguravanja odgovarajuće javne usluge za sadašnje i buduće korisnike.

Literatura

- Bovaird, T. (2004). Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. *International Review of Administrative Sciences*, 70(2), 199-215.
- Državni ured za reviziju (2015a). *Izvešće o obavljenoj reviziji učinkovitosti financiranja izgradnje i upravljanja Gradskom sportskom dvoranom u Varaždinu*. Preuzeto s: http://www.revizija.hr/datastore/filestore/62/financiranje_izgradnje_i_upravljanje_gradskom_sportskom_dvoranom_u_varazdinu.pdf
- Državni ured za reviziju (2015b). *Izvešće o obavljenoj reviziji učinkovitosti financiranja izgradnje i upravljanja Športskim poslovnim centrom Lora, Split*. Preuzeto s: http://www.revizija.hr/datastore/filestore/62/financiranje_izgradnje_i_upravljanje_sportskim_poslovnim_centrom_lora_split.pdf
- Dulabić, V. (2014). Mogućnosti i rizici primjene tržišnih instrumenata u javnoj upravi (2014). U: A. Musa (ur.), 7. forum za javnu upravu: *Od javnog prema privatnom? Privatizacija i outsourcing javnih usluga* (str. 7-25). Zagreb, Hrvatska: Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu.
- Juričić, D., & Marenjak, S. (2016). Vrijednost za novac u hrvatskim JPP projektima. *Ekonomski pregled*, 67(6), 581-604.
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., & Lalić Novak, G. (2014). *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet.
- Koprić, I. (2016). Evaluacija, novi zakonski okvir i važnost upravljanja učinkovitošću u lokalnoj i regionalnoj samoupravi te u državnoj i javnoj upravi Republike Hrvatske. U: I. Koprić, J. Džinić, R. Manojlović (ur.), *Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi* (str. 3-38). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Kustec Lipicer, S. (2012). *Vrednovanje javnih politika*. Zagreb, Hrvatska: Disput d.o.o.
- Lienhard, A. (2006). Public Private Partnerships (PPPs) in Switzerland: experiences – risks – potentials. *International Review of Administrative Sciences*, 72(4), 547-563.
- Peteri, G. (2010). Partnerstvo javnog i privatnog sektora (JPP): dobre i loše strane. U: D. Damjanović, T. Pavlović-Križanić, G. Peteri (ur.), *Partnerstvo javnog i privatnog sektora: dobra i loša iskustva u odabranim zemljama u tranziciji* (str. 7-19). Beograd, Srbija: PALGO centar.
- Sadran, P. (2004). Public-Private Partnership in France: a Polymorphous and Unacknowledged Category of Public Policy. *International Review of Administrative Sciences*, 70(2), 233-251.

Propisi

Uredba o provedbi projekata javno-privatnog partnerstva. NN 88/12, 15/15.

VREDNOVANJE PROJEKATA JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA U HRVATSKOJ

Sažetak

U definiranim javnim politikama ogleda se smjer djelovanja javne uprave. Vrednovanje javnih politika ključno je jer omogućava pouzdane informacije koje ujedno olakšavaju i sam proces donošenja odluka. Pažljivo planiranje i uključivanje vrednovanja u proces implementacije i provođenja određenog projekta javno-privatnog partnerstva donosi višestruke koristi, no jednako je tako važno odabrati model, odnosno modele, kao i kriterije vrednovanja, koji najviše odgovaraju situaciji i danim okolnostima. Kvalitetna priprema strateških dokumenata uz isticanje prioriternih područja, postavljanje odgovarajućih indikatora, kontinuirani nadzor i praćenje isporučenog uz visoku razinu transparentnosti u svim fazama, pravovremeno uključivanje dionika te uspostava cjelovitog sustava vrednovanja, od načina i izvora prikupljanja do analize podataka, zaokružuje proces nabave i financiranja javne infrastrukture putem modela javno-privatnog partnerstva. Koncept javno-privatnog partnerstva trebao bi obuhvatiti ono najbolje od jedne i druge strane – privatnog i javnog partnera, s ciljem pronalazjenja načina financiranja projekata u uvjetima sve veće ograničenosti ukupnih resursa i stalnog rasta zahtjeva koji se postavljaju spram javne uprave, uz nužno i kontinuirano vrednovanje svih segmenata takve suradnje. Različiti dionici imaju različita očekivanja od projekata javno-privatnog partnerstva. S obzirom na to da se javno-privatnim partnerstvom osiguravaju određene javne usluge, prije je potrebno ispuniti očekivanja društva, ali i zaštititi javni interes, jer će se upravo članovi društva koristiti navedenim uslugama isporučenim projektom javno-privatnog partnerstva, a ujedno, izravno ili neizravno, i podmiriti troškove takvih projekata.

Ključne riječi: javno-privatno partnerstvo, projekti javno-privatnog partnerstva, javna uprava, javna usluga, javne politike, vrednovanje, kriteriji vrednovanja

*Usporedba ustrojstva lokalne samouprave u Republici Austriji i Švicarskoj Konfederaciji**

*Romea Manojlović Toman***

*Ivana Čuljak****

UDK 35.071.44(497.5)
352/353(497.5)

U radu se prikazuje lokalna samouprave u Republici Austriji i Švicarskoj Konfederaciji. U svakoj od zemalja analizira se teritorijalno ustrojstvo lokalne samouprave (broj i vrste jedinica lokalne samouprave), tijela jedinica lokalne samouprave i način njihova izbora, djelokrug poslova, neposredno odlučivanje građana, financiranje lokalne samouprave, nadzor nad lokalnom samoupravom te službenički sustav kakav postoji na lokalnoj razini. Uz to, ukratko se prikazuju najaktualnije reforme u obje zemlje. Na osnovi iznesenih podataka uspoređuje se sustav lokalne samouprave dviju izabranih zemalja te se daju neke potencijalne preporuke za Hrvatsku.

ključne riječi: lokalna samouprava, Austrija, Švicarska

* Drugo poglavlje rada nastalo je na temelju obranjenog završnog rad na stručnom specijalističkom studiju javne uprave na Studijskom centru za javnu upravu i javne financije Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Autorica završnog rada je Ivana Čuljak, a mentorica doc. dr. sc. Romea Manojlović Toman.

** Doc. dr. sc. Romea Manojlović Toman, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: romea.manojlovic@pravo.hr

*** Ivana Čuljak, stručna specijalistica javne uprave, e-mail: iveculjak@gmail.com

1. Uvod

Cilj je rada prikazati osnovne elemente sustava lokalne samouprave u Republici Austriji i Švicarskoj Konfederaciji da bi se mogli usporediti. Ove su dvije zemlje izabrane jer su veličinom teritorija donekle komparabilne s Hrvatskom te su stoga pojedini aspekti uređenja lokalne samouprave potencijalno primjenjiviji za Hrvatsku od uređenja lokalne samouprave u velikim europskim zemljama.

U radu se analizira sedam komponenti sustava lokalne samouprave: teritorijalno ustrojstvo, tijela jedinica lokalne samouprave, njihov djelokrug, neposredno odlučivanje građana, financiranje lokalne samouprave, nadzor nad lokalnom samoupravom i službenički sustav. Uz to, daje se kratak prikaz posljednjih reformi u obje zemlje. U obradi teme koriste se dostupni znanstveni i stručni radovi te službene publikacije međunarodnih organizacija.

Pojedini aspekti lokalne samouprave u Austriji i Švicarskoj već su prije analizirani u hrvatskim znanstvenim i stručnim radovima,¹ no u ovom se prikazu objedinjuju podaci za svih osam analiziranih komponenti u obje zemlje što omogućuje njihovu međusobnu usporedbu, ali i potencijalno učenje za potrebe hrvatske lokalne samouprave.

2. Republika Austrija

2.1. Teritorijalno ustrojstvo

Republika Austrija prema svojoj se veličini (82.409 km³ sa 8,5 milijuna stanovnika) (OECD, 2016., str. 1) ubraja u manje europske države. Prema unutarnjem ustroju, ona je savezna zemlja. Sastoji se od devet saveznih zemalja (*Bundesländer*).

Lokalna samouprava u Austriji organizirana je slijedeći njemački model, no uz modifikacije prouzročene ponajprije veličinom i konfiguracijom zemlje (v. Ivanišević, 2010., str. 58). Lokalna samouprava organizirana je

¹ U tom pogledu treba istaknuti radove I. Koprića (2009) o lokalnoj samoupravi u Austriji i Finskoj, s naglaskom na službeničke sustave, S. Ivaniševića (2010) o teritorijalnoj organizaciji raznih zemalja, pa tako i Švicarske i Austrije te T. Antića (2002) o nekim aspektima uređenja lokalne samouprave u Austriji (struktura, djelokrug, unutarnje ustrojstvo i nadzor). Na engleskom jeziku, ali u hrvatskom znanstvenom časopisu, A. Gamper (2008) daje znanstveni prikaz pravnog uređenja lokalne samouprave u Austriji.

samo u jednom stupnju, a kao jedinice lokalne samouprave postoje općine (*Gemeinden*), njih 2.096, te gradovi s posebnim statusom (*Stadt mit eigenem Statut*), njih 15.² Općine mogu imati različita imena kao što su grad (*Stadtgemeinden*), tržišna općina (*Marktgemeinden*), lokalna zajednica (*Ortsgemeinden*), međutim, Savezni ustav (dalje: Ustav)³ ne radi razliku između njih već se koristi općim terminom općina. Sve općine imaju isti djelokrug, poslove i tijela (CoE, 2011., t. 72-75).

Status grada s vlastitim statutom/statusom može dobiti jedinica koja ima najmanje 20.000 stanovnika, a takav se status dodjeljuje zakonodavstvom savezne zemlje, ali uz odobrenje savezne (federalne razine) vlade (čl. 116/3. Ustava). Gradovi s posebnim statusom imaju šire ovlasti od općine. Naime, oni uz poslove općina obavljaju i poslove iz djelokruga kotara. Kotari pak predstavljaju dekoncentrirane jedinice zemaljske vlasti, preko kojih zemljska razina vlasti provodi i nadzor nad jedinicama na svome području (Ivanišević, 2010., str. 58). Trenutačno ima 80 kotara (OECD, 2016., str. 1). Grad Beč ima poseban status, tj. on je i grad s posebnim statusom, ali i savezna zemlja (v. CoE, 2011., t. 98-103).

Austriju karakterizira rascjepkana struktura lokalne samouprave, a prevladavaju male ili srednje lokalne jedinice (Koprić, 2009., str. 662). Lokalne jedinice imaju prosječno 3.306 stanovnika, ako se izuzme Beč,⁴ što znači da samo 11,6% jedinica ima više od 5.000 stanovnika. Svega 25 jedinica ima više od 20.000 stanovnika, a samo osam ima ih više od 50.000 stanovnika. Najveći broj (njih 959) ulazi ih u kategoriju jedinica koje imaju 1.001–2.500 stanovnika.⁵

Ipak, Austrija kontinuirano radi na smanjivanju broja općina te povećanju njihove prosječne naseljenosti. Tako je s 1. siječnja 2015. broj općina smanjen sa 2.354 na 2.100, 2018. na 2.098, a 1. siječnja 2019. na sadašnjih 2096. Samo na području Štajerske (*Steiermark*) 2015. broj lokalnih jedinica smanjen je sa 589 na 287.⁶

Glavna urbana područja na kojima živi više od 15.000 stanovnika čine gradsku regiju, a uvjeti koji moraju biti zadovoljeni da bi područje dobilo

² Tu su: Beč, Bečko Novo Mjesto, Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Krems an der Donau, Linz, Rušta, Salzburg, Steyr, Sveti Hipolit, Villach, Waidhofen an der Ybbs, Wels i Željezno.

³ Savezni ustav Republike Austrije – https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erw/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf

⁴ S Bečom prosjek iznosi 4.205 stanovnika.

⁵ <http://gemeindebund.at/struktur-der-gemeinden/>

⁶ <http://gemeindebund.at/struktur-der-gemeinden/>

status gradske regije jest da na tome području postoji najmanje jedno urbano naselje s najmanje 10.000 stanovnika; da postoji nekoliko centara s najmanje 5.000 stanovnika ili da ga čine općine koje imaju više od 2.500 stanovnika nepoljoprivrednog zanimanja te da su općine međusobno povezane i tako čine jedinstveni životni prostor. Područje gradske regije zajedno s ostalim općinama koje ga okružuju čini vanjski krug. Primjer gradske regije jest grad Beč sa susjedne 32 općine. Vanjski krug Beča čini navedena gradska regija zajedno sa 116 općina savezne zemlje Donje Austrije (Antić, 2002., str. 50).

2.2. Tijela jedinica lokalne samouprave

U čl. 117. Saveznog ustava navodi se da u općinama moraju postojati općinsko vijeće (*Gemeinderat*) kao predstavničko tijelo građana te izvršna tijela. Izvršno tijelo u općini je općinski odbor (*Gemeindevorstand*), dok se u gradovima s vlastitim statutom izvršno tijelo naziva gradski senat (*Stadtrat*). Uz to, svaka jedinica ima i načelnika (*Bürgermeister*). Osim tih tijela, koje svaka lokalna jedinica mora imati, savezne zemlje mogu svojim zakonodavstvom propisati da su lokalne jedinice obvezne imati i druga tijela (npr. neke komisije, itd.) (Gamper, 2008, str. 81).

Općinsko vijeće predstavničko je tijelo općine i odlučuje o najvažnijim pitanjima iz njezina djelokruga. Članove biraju građani koji imaju prebivalište na području lokalne jedinice na neposrednim izborima i tajnim glasovanjem, uz primjenu proporcionalnog izbornog sustava. Savezne zemlje u svome zakonodavstvu imaju slobodu propisati i dodatne uvjete za izbore, a Ustav određuje i mogućnost da savezne zemlje propišu i uvjete za oblatoran izlazak na izbore (čl. 117. Saveznog ustava). Rad općinskog vijeća mora biti javan, no zanimljivo je da Savezni ustav propisuje (čl. 117/4.) da se javnost može isključiti prilikom odlučivanja o proračunu i završnom računu.

Općinski odbor čine predstavnici stranaka koje su izabrane u općinsko vijeće, dok načelnika bira općinsko vijeće ili se bira neposredno, ako je tako određeno zakonodavstvom savezne zemlje (čl. 117/6. Saveznog ustava). Za sada šest saveznih zemalja ima neposredni izbor načelnika. Načelnik je ujedno predsjednik općinskog vijeća i općinskog odbora te upravlja radom lokalnih tijela i službi, upravlja općinskim proračunom i imovinom lokalne jedinice. U obavljanju poslova samoupravnog djelokruga odgovara općinskom vijeću, dok u obavljanju poslova prenesenog djelokruga odgovara višoj razini vlasti koja joj je poslove prenijela. Općinski odbori su, uz na-

čelnika, izvršna tijela općine. Nemaju točno propisan djelokrug poslova, ali su za svoj rad odgovorni općinskom vijeću, a načelnik može pojedinom članu prenijeti obavljanje nekih poslova (Gamper, 2008, str. 82-83).

U općinama se poslovi općinske uprave obavljaju u okviru općinskog ureda (*Gemeindeamt*) na čijem je čelu tajnik ili upravitelj ureda (*Gemeindeamtssekretär/Gemeindeamtsleiter*), a u gradovima s vlastitim statutom to je *Magistrat* na čijem je čelu *Magistratdirektor, Stadtsamtdirektor ili Stadtsamtleiter*, ovisno o tradiciji i važnosti grada (Antić, 2002., str. 52).

2.3. Djelokrug

Iako je federacija, austrijske savezne zemlje imaju relativno malo autonomije te savezna razina obavlja širok krug poslova. Kako bi se to promijenilo, 2003. pojavili su se prijedlozi za promjenu Ustava te povećanje nadležnosti subnacionalnih jedinica. Ipak, od toga na kraju nije bilo ništa (OECD, 2016., str. 1).

Općina je jedinica lokalne samouprave s vlastitim djelokrugom poslova. Djelokrug poslova određuje se dijelom saveznim zakonodavstvom, ali dijelom i zakonodavstvom pojedine savezne zemlje te ne postoji potpuna ujednačenost. Savezni Ustav navodi i da je općina neovisan ekonomski subjekt koji može posjedovati i slobodno raspolagati vlastitom imovinom, osnivati trgovačka društva i druge gospodarske subjekte, samostalno upravljati vlastitim proračunom i određivati lokalne poreze (čl. 116/1. i 2. Ustava).

Općine bi, prema načelu supsidijarnosti koje je sadržano i u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi, trebale obavljati sve poslove koji se odnose na interese građana na njihovu području. Čl. 118/3. Saveznog ustava navodi glavne poslove koji ulaze u lokalni samoupravi djelokrug,⁷ a lokalni djelokrug čine pretežito poslovi lokalne sigurnosti (lokalna policija), prostorno i urbanističko planiranje, vodoopskrba i odvoz otpada, socijalna dobrobit, primarno obrazovanje. U području obrazovanja i zdravstva općine imaju podijeljene nadležnosti sa saveznim zemljama (CoE, 2011., t. 80-81).

⁷ To su: osnivanje lokalnih upravnih tijela i imenovanja vezana uz njih, prijam lokalnih službenika i ostalih zaposlenika te upravljanje i nadzor nad njihovim radom, održavanje lokalne javne sigurnosti i kontrola javnih događaja, uređenje prometa na području općine i općinske prometne policije, zaštita od tuče, poslovi pojedinih inspekcija kao što je sanitarna, i to posebno u području nadzora nad pružanjem hitne pomoći i mrtvozorništva, zaštita javnog reda, javno vatrogastvo, građevinska inspekcija i prostorno planiranje, itd.

Podaci OECD-a za 2013. govore da su se općine najvećim dijelom vlastitih sredstava (22,1%) koristile za pružanje zdravstvenih usluga, a to je pratila potrošnja za pružanje usluga socijalne skrbi (21,1%), opći poslovi (16,5%) i obrazovanje (16,1%) (OECD, 2016., str. 2).

Lokalne jedinice obavljaju i poslove koji su im preneseni od tijela federacije i savezne zemlje. Ti poslovi nisu propisani Ustavom ili zakonom, već zavise od odluke ovih razina vlasti. Odgovornost za njihovo obavljanje leži na načelniku općine (Gamper, 2008., str. 80). Poslovi prenesenog djelokruga najčešće se odnose na vođenje evidencija, organizaciju izbora, itd. (CoE, 2011., t. 81; v. i Antić, 2002., str. 52).

U svome izvještaju Vijeće Europe (CoE, 2011., t. 144-146) navodi da iako austrijske općine imaju vlastiti samoupravni djelokrug poslova, u stvarnosti u mnogim važnim područjima nadležnost moraju dijeliti s višim razinama vlasti ili je pak financiranje podijeljeno na više razina. Također, fiskalna autonomija općina je mala (v. poglavlje 2.6.).

Zbog tih ograničenja, ali i zato što je većina općina mala (v. poglavlje 2.1.), austrijske općine posežu za međuopćinskom suradnjom kako bi pružile pojedine usluge. Takva suradnja može biti dobrovoljna, u kojem je slučaju nadzorno tijelo mora odobriti, ili obvezatna, kao npr. u području zbrinjavanja otpada. Ti oblici međuopćinske suradnje (*Gemeindeverbände*) posebno se pojavljuju u sektorima kao što su obrazovanje, zaštite okoliša, zbrinjavanje otpada. Međuopćinska suradnja može biti samo jednonamjenska te se može formirati samo između općina unutar iste savezne zemlje (CoE, 2011., t. 138-140).

2.4. Neposredno odlučivanje građana

Oblici neposrednog odlučivanja građana razlikuju se od jedne do druge savezne zemlje te ne postoji jedinstveno pravno uređenje ovog pitanja. Ipak, glavni su oblik neposredne demokracije lokalni referendumi.

Raspisivanje referenduma na području općina uređeno je zemaljskim zakonima, gradskim statutima ili posebnim zakonima. U načelu, samo pitanja koja se odnose na općinsku nadležnost mogu biti predmetom referenduma. Na lokalnoj razini uvijek ga mogu inicirati općinska vijeća (dvije savezne zemlje propisuju natpolovičnu većinu potrebnu da bi došlo do njegova raspisivanja). Neke zemlje daju pravo da raspisivanje referenduma zatraži i određeni postotak (najčešće 20% ili 25%) građana s biračkim pravom putem pisanog zahtjeva, a neke zemlje daju ovlast iniciranja refe-

renduma i općinskim odborom ili načelniku (CoE, 2000., str. 12). Npr. u saveznoj zemlji Koruškoj 5% građana može predložiti održavanje referendum, no općinsko vijeće nije dužno prijedlog usvojiti. Ako je referendum raspisan (bilo na prijedlog građana ili samog vijeća), on je valjan ako je više od polovice izašlih glasalo za prijedlog. Osim toga, vijeće može raspisati i savjetodavni referendum (Grafenauer, 2004., str. 73).

Uz referendum, mnoge lokalne jedinice poznaju i druge oblike sudjelovanja građana, kao što su građanske inicijative ili zborovi građana koji se organiziraju na zahtjev određenog broja građana ili na zahtjev načelnika. Četiri savezne zemlje dopuštaju podnošenje individualnih peticija (CoE, 2000., str. 13). Npr. savezna zemlja Koruška predviđa održavanje zborova građana na kojima načelnik obavještava stanovnike o pojedinim pitanjama te raspravlja o poslovima iz svoga djelokruga. Zbor građana je obavezan ako ga zahtijeva najmanje 5% birača na području općine, no donesene odluke nisu obvezujuće (Grafenauer, 2004., str. 73).

2.5. Financiranje

Općina je, prema Ustavu (čl. 116/2.), neovisni ekonomski subjekt koji može posjedovati vlastitu imovinu i slobodno njome raspolagati, upravljati sredstvima iz proračuna i razrezivati poreze. Financiranje općina detaljnije se razrađuje Zakonom o financijskom izjednačavanju (*Finanzausgleichgesetz*).⁸ Taj zakon uređuje raspodjelu sredstava između savezne razine, saveznih zemalja, općina i institucija koje se bave zdravstvom i socijalnom skrbi. Zakon se donosi na razdoblje od četiri do šest godina, a njegovom donošenju prethode rasprave predstavnika savezne vlasti, saveznih zemalja i općina. Trenutačno je na snazi zakon koji vrijedi za razdoblje od 2017. do 2021. Zakon se sastoji od odredbi koje se odnose na financijsko izjednačavanje (izravnanje), dijeljenje poreza (oporezivanje), raspodjelu ostalih prihoda, međuvladine transfere te uređenje fonda za financiranje preventivnih mjera protiv vremenskih nepogoda.⁹

Udio austrijskih submunicipalnih jedinica (saveznih zemalja i općina) u javnoj potrošnji niži je u usporedbi s ostalim zemljama OECD-a koje su

⁸ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009764&FassungVom=2021-12-31>.

⁹ <https://english.bmf.gv.at/budget-economic-policy/Fiscal-Federalism.html>.

ustrojene kao federalne države. Njihov udio u javnoj potrošnji 2013. iznosio je 34,6%, a udio općina bio je 16,7% (OECD, 2016., str. 1).

Kada se uzmu u obzir zemlje OECD-a, austrijske općine imaju jedan od najmanjih udjela vlastitih poreza u prihodima općina (OECD, 2016., str. 2). Naime, općine mogu regulirati lokalne poreze samo kada je to određeno zakonom savezne (federalne) razine vlasti ili aktima savezne zemlje. Opozivanje je većinom u domeni savezne razine vlasti. Dok zemlje imaju velike ovlasti u provođenju saveznih zakona, pri ubiranju poreza te ovlasti ima federacija. Federalna razina može ubirati one poreze u kojima ima pravo barem na udio, što u stvarnosti dovodi do toga da federalna razina ubire 95% poreza, općine 4%, a savezne zemlje 1%.¹⁰ U pogledu prihoda od poreza, općine većinom zavise od udjela u zajedničkim porezima koje dijele s federacijom i saveznim zemljama. Neki od poreza koje savezna razina dijeli sa zemljama i općinama jesu: porez na dohodak, porez na dobit, porez na alkoholna pića (porez na pivo, porez na vino, itd.), porez na nasljedstva i darove, porez na promet, porez na vrijednost zemljišta, porez na motorna vozila, porez na oglašavanje i slično.¹¹ Čak 67% prihoda od zajedničkih poreza zadržava federacija, savezne zemlje 21% te općine 12% (OECD, 2016., str. 2). Najvažniji vlastiti porezni prihod općina porez je na imovinu i općinski porez na poslovanje (*Kommunalsteuer*). Ukupno, prihodi od poreza čine otprilike 14,9% prihoda općina (OECD, 2016., str. 2).

Drugi vlastiti prihodi (naknade, pristojbe, prodaja imovine, itd.) čine 20,6% prihoda općina, no najvažniji izvor prihoda (64,6% prihoda) transferi su od središnje vlasti. Transferi mogu biti nenamjenski, namijenjeni financijskom izjednačavanju općina, ali mogu biti i namjenski kada se većinom daju za potrebe prostornog uređenja, zaštitu okoliša, infrastrukturu ili naknadnu zbog prirodnih nepogoda. Osim toga, općine mogu dobivati i transfere od savezne zemlje (OECD, 2016., str. 2).

2.6. Nadzor

U austrijskom Saveznom ustavu postoje odredbe koje se odnose na nadzor nad općinama u poslovima iz njihova samoupravnog (čl. 119.a) i pre-

¹⁰ <https://english.bmf.gv.at/budget-economic-policy/Fiscal-Federalism.html>

¹¹ Zakon o financijskom izjednačavanju, II. Abgabenwesen, B. Zwischen Bund und Ländern (Gemeinden) geteilte Abgaben, v. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009764&FassungVom=2021-12-31>.

nesenog (čl. 119.) djelokruga. U samoupravnom djelokrugu kontrolira se zakonitost rada te eventualno prekoračenje ovlasti. Nadzor obavlja savezna razina vlasti ako je riječ o poslovima koji su uređeni saveznim zakonom, inače nadzor obavlja zemlja u čijem je sastavu općina (čl. 119a/1. i 3. Ustava). Osim toga, svaka savezna zemlja ima pravo obaviti financijski nadzor poslova koji se obavljaju u samoupravnom djelokrugu. Financijski nadzor sastoji se od toga da savezna zemlja, odnosno njezino nadležno tijelo, ima pravo istražiti financijsko poslovanje općine. Rezultate provedenog nadzora proslijeđuje načelniku, a on s tim rezultatima upoznaje predstavničko tijelo. Načelnik mora u roku od tri mjeseca nadzorno tijelo obavijestiti koje je mjere poduzeo da bi uklonio utvrđene nedostatke (čl. 119a/2. Ustava).

Savezna i zemaljska tijela koja obavljaju nadzor nad samoupravnim djelovanjem općine imaju pravo zahtijevati i prikupljati podatke o bilo kojoj djelatnosti, a općina je dužna pružiti tražene podatke i dopustiti da se provede nadzor u bilo koje doba (čl. 119a/4. Ustava).

Općina je dužna sve odluke iz svog samoupravnog djelokruga bez odgode dostaviti nadzornom tijelu. Ako nadzorno tijelo utvrdi nezakonitost odluke, nadzorno tijelo takvu odluku može ukinuti te o tome i o razlozima ukidanja obavještava općinu (čl. 119a/6. Ustava).

Ustav određuje i da, ako zakonodavna vlast to predviđa, postoji mogućnost raspuštanja predstavničkog tijela. Raspuštanje se može dogoditi samo ako je to nužno potrebno, a to može učiniti guverner savezne zemlje ili vlada savezne zemlje. U tim slučajevima u općini se imenuje općinski povjerenik (čl. 119a/7. Ustava). Povjerenik ima pomoćnike koje imenuju političke stranke koje su zastupljene u vijeću. Povjerenik i pomoćnici djeluju šest mjeseci nakon čega se moraju održati izvanredni izbori (Simić, 2001., str. 146 prema: Crnković, 2012., str. 819).

Vrlo je važna i odredba Ustava (čl. 119a/9.) koja navodi da protiv mjera nadzornih tijela općina ima pravo pokrenuti postupke pred Upravnim sudom i Saveznim ustavnim sudom.

Preneseni djelokrug poslova obuhvaća poslove koje općina mora obaviti u skladu sa saveznim i zemaljskim zakonima. Za obavljanje tih poslova zadužen je načelnik, ali on može obavljanje pojedinih poslova povjeriti općinskim odborima ili nekim njegovim članovima. Ako pri obavljanju poslova dođe do kršenja zakona uzrokovanih nemarom ili krajnjom nepažnjom, ovlast obavljanja poslova iz prenesenog djelokruga može biti oduzeta. Oduzimanje obavljanja tih poslova može odrediti guverner savezne zemlje ili vlada savezne zemlje (čl. 119. Ustava).

2.7. Službenički sustav

Lokalni službenici mogu se podijeliti u dvije skupine. To su tzv. *Beamte*, odnosno službenici imenovani na neodređeno vrijeme, na koje se primjenjuje posebno službeničko zakonodavstvo i imaju zaštitu od otpuštanja, te namještenici/ugovorno osoblje (*Vertragsbedienstete*) koji su zaposleni na temelju ugovora o radu, a njihov se status regulira općim propisima o radu (Koprić, 2009., str. 663). Nastavno na zaštitu od otpuštanja te zaštitu ostalih prava (povećanje plaće, bolji uvjet rada i sl.) lokalnu razinu predstavlja sindikat (*Yunion*) koji trenutačno ima više od 150.000 članova u više od 200 različitih zanimanja.¹² Sindikat pregovara sa svim razinama vlasti o plaćama lokalnih službenika. Kako je 2000. ukinuto centralno pregovaranje, to zapravo znači da sindikat mora pregovarati sa svakom jedinicom lokalne samouprave kao i zemaljske vlasti. Sporazume o plaćama mora potvrditi parlament kako bi mu se osigurala kontrola nad ukupnom masom sredstava za lokalne plaće, no u praksi on odobrava postignute sporazume (Koprić, 2009., str. 664).

Postoje četiri kategorije službenika prema stupnju obrazovanja. Tako postoje službenici sa sveučilišnim studijem, oni sa završenom visokom školom, oni sa srednjom školom i dodatnom profesionalnom izobrazbom te oni sa srednjom školom. Prema stupnju njihova obrazovanja određuje se i visina plaće. Valja napomenuti da se plaće službenika i ugovornog osoblja s istim stupnjem obrazovanja ne razlikuju (Koprić, 2009., str. 664).

Udio sredstava koji općine troše za plaće u javnim rashodima iznosi 24,9% (OECD, 2016., str. 1). U apsolutnom iznosu, 2016. na saveznoj razini bio je zaposlen 132.741 službenik, 142.374 na razini saveznih zemalja te 74.085 na razini općina (isključujući Beč koji ima i status savezne zemlje) (Federal Ministry for the Civil Service and Sport, 2018., str. 9).

U službeničkom zakonodavstvu vide se promjene koje se očituju u tome da se nastoji postići povećana normalizacija statusa javnih službenika i njihov status približiti onome zaposlenika u privatnom sektoru te se sa statusnog želi prijeći na ugovorni radni odnos (Koprić, 2009., str. 663). Osim toga, primjetan je i trend primjene vanjskog ugovaranja poslova (*outsourcing i sl.*) (Federal Ministry for the Civil Service and Sport, 2018., str. 11).

¹² www.yunion.at

2.8. Najvažnije reforme

Kada se govori o reformi/reformama, vrlo je važno definirati područje koje treba promijeniti i podvrgnuti reformi. Pritom se država, odnosno politika na vlasti, mora voditi racionalnošću i djelotvornošću. Od 1980-ih godina prošloga stoljeća u nizu zemalja pojavljuje se doktrina novog javnog menadžmenta (NJM)¹³ te i Austrija počinje primjenjivati neke njezine postulate, iako u blažoj verziji.

Kako bi osigurala uvjete da proces reforme bude uspješan, Austrija je odlučila pripremiti teren za to. Tako je 2003. godine osnovana Austrijska konvencija (*Der Österreich Konvent*).¹⁴ Konvencija se sastojala od 10 panela koji su iznijeli prijedloge temeljite reforme Ustava i države. Ideja konvencije bila je da se donošenjem poboljšanog Ustava, kao i nizom mjera reformi, stvori djelotvornija, transparentnija i prema građanima otvorenija uprava. Konvencija se pozabavila upravljanjem na svim stupnjevima vlasti kao i stvaranjem novih oblika suradnje na nižim razinama. Naglasila je i poštovanje načela supsidijarnosti, ali i ravnoteže između centralne vlasti i nižih razina te je željela ukloniti fiskalne nejednakosti i preraspodijeliti ovlasti (Wimmer, 2007., str. 639-641). Međutim, Konvencija je završila 2005. bez postizanja bilo kakvog značajnog dogovora (OECD, 2016., str. 1).

Još jedan način iskazivanja volje i želje austrijske vlasti da se pokrenu promjene je Program administrativne reforme (*Verwaltungs-Innovations-Program, VIP*). U njemu je bilo izraženo nastojanje da javna uprava postane učinkovitija, otvorenija građanima i pravnim subjektima. Glavna područja koja je reforma obuhvaćala su područje prava, pružanje javnih usluga, organizacijske reforme, uvođenje e-uprave i reforme koje su inspirirane idejama NJM (Wimmer, 2007., str. 641-642). Te su reforme obuhvaćale i općine, posebice zbog poticanja načela supsidijarnosti i s njim povezanog kvalitetnijeg i učinkovitijeg obavljanja poslova i pružanja usluga lokalnom stanovništvu.

Novije reforme općina uzrokovane su međunarodnom financijskom krizom, a kao način prevladavanja problema vidi se spajanje i okrupljivanje

¹³ Riječ je o doktrini koja predlaže uvođenje metoda i tehnika privatnog sektora u javni. Doktrina je postala popularna od 1980-ih nadalje te se proširila u gotovo svim europskim zemljama. Već krajem 1990-ih uočene su negativne posljedice koje može prouzročiti te se su se počele pojavljivati nove uprave doktrine kao ona novog javnog upravljanja (*new public governance*) koja se temelji na građenju horizontalnih upravnih mreža ili neoveberijanske države koja želi klasičnu veberijansku upravu modernizirati novim elementima, dijelom inspiriranim i NJM) (v. Koprić et al., 2014., str. 345-355).

¹⁴ Politička ustavna konvencija koja je iznijedrla niz prijedloga ustavnih i državnih reformi – http://www.konvent.gov.at/K/Willkommen_Portal.shtml

općina. Smatra se da bi spajanjem općina nastale velike administrativne jedinice koje bi se mogle uspješnije nositi s financijskim pritiscima i potaknuti ulaganja, što bi potencijalno moglo dovesti do prestanka pada stanovništva (Zsilincsar, 2014., str. 29-30, 33, 35) i ekonomskog jačanja jedinica. Neke savezne zemlje smanjivanju broja lokalnih jedinica pristupile su već 1960-ih i 1970-ih, a posljednja reforma pokrenuta je 2015. u saveznoj zemlji Štajerskoj (OECD, 2016., str. 1).

Austrijski parlament je 2008. donio novi fiskalni propis, a to je bio Zakon o financijskom izravnavanju. Njime se promijenio tijek prihoda, kako državne tako i lokalne razine, te je izmijenjeno savezno financiranje socijalnih i zdravstvenih naknada. Reforma se sastojala od nekoliko elemenata, među kojima i promjena formule na temelju koje se izračunavaju iznosi koji se dodijeljuju općinama radi financijskog izravnanja između većih i manjih lokalnih jedinica. Na taj su se način sredstva počela preusmjeravati prema slabije razvijenim lokalnim jedinicama i otvorio se prostor za daljnje reforme. Uz to, smanjen je iznos transfera koje jedinice dobivaju, a povećan njihov udio u porezima koje dijele s federacijom.¹⁵

3. Švicarska Konfederacija

3.1. Teritorijalno ustrojstvo

Kao i Austrija, i Švicarska sa svojih 39.996 km² i 8,1 milijun stanovnika (OECD, 2016.a, str. 1) ulazi u kategoriju manjih europskih zemalja. Švicarska je Konfederacija sastavljena od 26 kantona koji uživaju visoku razinu političke, upravne i fiskalne autonomije zajamčen Ustavom iz 1848., mijenjanim 1999. (OECD, 2016a, str. 1).¹⁶ Kantoni su nadležni za lokalnu samoupravu na svom teritoriju te samostalno uređuju ustrojstvo i ovlasti jedinica lokalne samouprave zbog čega postoji razlika između lokalne samouprave u pojedinim kantonima (OECD, 2016a, str. 1). Ipak, bez obzira na različitost, u svim kantonima osnovne jedinice lokalne samouprave su općine (komune) (*Einwohnergemeinde/Communes*), kojih je

¹⁵ http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/reforming-fiscal-federalism-and-local-government/austria-the-reform-of-the-fiscal-equalisation-law_9789264119970-5-en

¹⁶ Uz to, u Švicarskoj su četiri govorna područja i četiri službena jezika: najveće njemačko, francusko, talijansko i najmanje retoromansko – <http://official-swiss-national-languages.all-about-switzerland.info/>.

početkom 2019. bilo 2212.¹⁷ Švicarska slijedi francusku tradiciju lokalne samouprave te primjenjuje monotipski ustroj lokalne samouprave u kojemu sve jedinice imaju isti status i djelokrug (Ivanišević, 2010., str. 47). U pojedinim kantonima se iznad općina osnivaju kotarevi, no oni nisu samoupravne jedinice već jedinice, dekoncentrirane državne uprave koji između ostalog olakšavaju nadzor nad većim brojem općina u kantonu (Ivanišević, 2010., str. 48).

Ono što se može istaknuti kao karakteristično za teritorijalni ustroj Švicarske jesu dva elementa: a) postojanje iznimno malih lokalnih jedinica te b) relativna stabilnost teritorijalnog uređenja koja se postupno počela mijenjati krajem prošlog tisućljeća. Otprilike 48% općina ima manje od tisuću stanovnika (CoE, 2017., str. 9). Razlozi za takvu strukturu su dvojaki: prirodni uvjeti zemlje koji onemogućuju formiranje teritorijalnih većih lokalnih jedinica (alpsko područje), ali i švicarska tradicija koja potiče neposredno odlučivanje građana u lokalnim poslovima pa su skupštine građana glavni organ odlučivanja (Ivanišević, 2010., str. 47). Švicarsku karakterizira stabilnost i odupiranje velikim promjenama (Kriesi, 1999., prema: Keuffer, 2018., str. 427), što se preslikalo i na teritorijalni ustroj koji nije značajnije mijenjan od napoleonskog doba (Ivanišević, 2010., str. 47). Ipak, od 1990-ih nadalje mogu se vidjeti reforme radi povećanja teritorija i broja stanovnika lokalnih jedinica te je u vremenu od 1990. do 2012. u nekim kantonima broj općina smanjen i 20% (OECD, 2016.a, str. 1).

Zbog autonomije u uređenju lokalne samouprave, ali i zbog prirodnih okolnosti, velike su razlike između pojedinih kantona i veličine općina u njima. Tako kanton Bern ima više od 300 općina u svom sastavu, a kantoni Glarus ili Basel-Stadt imaju svega tri općine. Općine se razlikuju i po broju stanovnika, od najveće Züricha s više od 400.000 stanovnika do 240 općina koje imaju manje od 100 stanovnika (CoE, 2017., str. 9). Svega 125 općina ima više od 10.000 stanovnika. Općenito, kantoni u kojima su visokourbanizirana područja (Basel, Ženeva i Zürich) imaju prosječno manji broj općina i veću naseljenost (Dafflon, n.d., str. 3). Zbog svoje veličine općine se razlikuju i po financijskoj snazi te ljudskim potencijalima kojima raspolažu.

Zbog postojanja velikog broja malih lokalnih jedinica, švicarske su općine prisiljene međusobno surađivati da bi građanima mogle pružiti određene usluge. U načelu, u Švicarskoj se govori o tri temeljna tipa suradnje lokal-

¹⁷ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/raeumliche-analysen/raeumliche-gliederungen/Institutionelle-gliederungen.html>

nih jedinica: a) lokalna jedinica preuzima obavljanje poslova za susjedne lokalne jedinice, b) više lokalnih jedinica zajednički organiziraju obavljanje pojedinih poslova te imenuje posebno tijelo za nadzor i obavljanje, c) lokalne jedinice zajednički prenose obavljanje poslova na neku pravnu osobu različitu od njih (npr. udruženje lokalnih jedinica) (CoE, 2017., str. 15). Uz to, posljednjih desetljeća pojavljuju se i novi oblici suradnje, i to konurbacije kao poseban oblik povezivanja urbanih općina radi rješavanja problema tipičnih za visoko naseljena, urbanizirana područja i tzv. »planinske regije« koje povezuju općine na alpskom planinskom području koje zbog toga imaju pravo na posebnu pomoć kantona (Dafflon, n.d., str. 4).

3.2. Tijela jedinica lokalne samouprave

Općine se dijele u dvije kategorije ovisno o tome koja tijela u njima postoje. U malim lokalnim jedinicama, kao i u onima u kojima je to izričito propisano aktima kantona, 18 postoje: a) skupština svih građana kao glavni, zakonodavni, organ odlučivanja te b) komunalni odbor na čelu s predsjednikom kao izvršno tijelo (CoE, 2017., str. 9). Na skupštini građana pravo sudjelovati imaju svi građani s pravom glasa koji imaju prebivalište na teritoriju te lokalne jedinice. Skupština se sastaje najmanje dva puta godišnje te odlučuje o svim pitanjima od važnosti za komunu (Dafflon, n. d., str. 6). Komunalni odbor biraju građani neposredno većinskim ili proporcionalnim izbornim sustavom te on ima tri do devet članova (Dafflon, n.d., str. 7). Odbor priprema akte koje zatim donosi skupština građana, izvršava te odluke, a može i sam donositi svoje akte (CoE, 2017., str. 9). Na čelu odbora je predsjednik. Najčešće samo predsjednik svoju dužnost obavlja profesionalno, dok ostali članovi to čine počasnno, uz svoje redovito zanimanje. Predsjednik odbora obnaša ujedno i funkciju gradonačelnika, a i predsjedava radom skupštine svih građana (Dafflon, n. d., str. 7).

Veće općine, ili kada je to izričito propisano (kao npr. u Ženevi), imaju općinsko vijeće kao predstavničko tijelo građana, a biraju ga građani na neposrednim izborima tajnim glasovanjem. Broj članova predstavničkog tijela zavisi od veličine lokalne jedinice, a izborni sustav određuje svaki kanton zasebno, pri čemu dominira proporcionalni izborni sustav (CoE, 2017., str. 12). Budući da se predstavnička tijela formiraju u velikim lokalnim jedinicama, može se reći da u prosjeku većina švicarskih građana živi

¹⁸ To ukupno predstavlja više od 80% švicarskih općina (Kübler & Ladner, 2003., str. 142, v. i Ivanišević, 2008., str. 63).

u jedinicama u kojima postoji »uobičajeno« predstavničko tijelo (CoE, 2017., str. 10), dok skupštine svih građana postoje samo u malim jedinicama gdje jedino i mogu funkcionirati. Kao i kod malih lokalnih jedinica koje imaju skupštine svih građana, i u općinama u kojima postoji općinsko vijeće kao izvršno tijelo pojavljuje se komunalni odbor na čelu s predsjednikom.

Osim toga, u svim se općinama mogu, a često se i formiraju, posebne komisije koje se bave specifičnim pitanjima (npr. komisija koja se bavi školama). Članove komisija bira predstavničko tijelo, skupština svih građana ili izvršno tijelo, a u njihov sastav najčešće ulaze predstavnici raznih političkih opcija, ali i stručnjaci. Komisije imaju i ovlast odlučivanja u pojedinim pitanjima iz svoje nadležnosti. Osim toga, općine mogu formirati i nadzorne komisije koje kontroliraju rad pojedinih općinskih tijela (npr. komisija za nadzor financijskog poslovanja) (Ladner, 2019.).

Za obavljanje poslova iz djelokruga općina svaka općina ima vlastita upravna tijela i službenike, a o njihovu ustroju svaka općina ima slobodu samostalno odlučivati (Dafflon, n.d., str. 7). Važnu ulogu ima i tajnik općine koji je zadužen za organizaciju rada lokalnih upravnih tijela, a negdje ima i ulogu pravog *city* menadžera (Ladner, 2019.) (v. poglavlje 3.7.).

3.3. Djelokrug

U Švicarskoj postoji podjela nadležnosti između konfederacijske razine, koja ima isključivu nadležnost u sedam područja (npr. vanjski poslovi) i nadležnost podijeljenu s kantonima u dodatnih 16 područja, i kantona (OECD, 2016a, str. 1). Izmjenama konfederacijskog Ustava iz 1999. prvi put je zajamčena autonomija lokalnoj samoupravi, no samo uređenje i djelokrug lokalnih jedinica zavise od zakonodavstva pojedinog kantona te ne postoji ujednačenost. U tom kontekstu treba naglasiti i da je Švicarska Konfederacija potpisnica Europske povelje o lokalnoj samoupravi kao akta koji jamči temeljna prava jedinicama lokalne samouprave, no Povelja obvezuje Konfederaciju, a ne kantone. Kantoni pravno uređuju lokalnu samoupravu i osiguravaju poštovanje načela Povelje, no konfederacijska razina u to ne može intervenirati (CoE, 2017., str. 11).

Usprkos različitosti između kantona, općine najčešće obavljaju poslove kao što su obrazovanje (predškolsko, osnovno i srednjoškolsko), zdravstvena zaštita, socijalna skrb, vodoopskrba i električna energija, komunalne djelatnosti, javni prijevoz, prostorno planiranje, lokalna policija, neka pitanja vezana uz status stranaca, itd. (CoE, 2017., str. 12). Godine 2013.

općine su u prosjeku najveći dio svojih sredstava (25,8%) trošile za usluge obrazovanja, dok je sljedeća stavka bila socijalna skrb (19,2%) (OECD, 2016a, str. 2).

Djelokrug općina dijeli se na obligatorni, koji obuhvaća poslove izričito propisane u kantonalnim zakonima, i fakultativni, koji obuhvaća poslove koje općine mogu preuzeti ako za to imaju sredstva, a odnosi se na sve poslove koji nisu zadržani od viših razina vlasti. Osim toga, općine obavljaju i prenesene poslove, i to poslove prenesene od Konfederacije (npr. civilna zaštita, prikupljanje poreza, zaštita okoliša) i one koji su im preneseni od kantona (posebno u sektoru obrazovanja). U načelu se može reći da općine na njemačkom govornom području imaju veću razinu autonomije i šire ovlasti od onih na francuskom i talijanskom govornom području koje karakterizira veći stupanj centralizacije (CoE, 2017., str. 13-15).

Tendencija koja obilježava obavljanje lokalnih poslova jest da kantoni počinju preuzimati neke poslove koje su prije obavljale općine. Razlozi za to su što male općine više nisu kadre samostalno obavljati te poslove, ali i to što promjene konfederacijskih i kantonalnih zakona dovode do preuzimanja tih poslova od više razine (CoE, 2017., str. 14).

Osim toga, vrlo važan element u obavljanju lokalnih poslova jesu razni oblici međuopćinske suradnje. Početkom 2000-ih međuopćinska suradnja postojala je u više od 2/3 lokalnih jedinica te lokalne jedinice pružaju u prosjeku deset javnih usluga međuopćinskom suradnjom. Međuopćinska suradnja posebno je relevantna u području obrazovanja, socijalne pomoći, brige za starije i nemoćne, ali i za usluge vodoopskrbe, javnog prijevoza, vatrogastva i sl. (Dafflon, n.d., str. 4).

3.4. Neposredno odlučivanje građana

Zbog postojanja skupština svih građana, Švicarska se ističe kao primjer zemlje s iznimno razvijenom neposrednom demokracijom. Iako su skupštine svih građana najbolji oblik neposredne demokracije i participacije građana u obavljanju poslova, one ipak pokazuju i neke probleme. Teorijski se ističe da je pri postojanju skupština svih građana osnovno pitanje kako osigurati da svi građani zaista i sudjeluju u odlučivanju, a ako se pak ne pojave svi na sazvanoj skupštini, imaju li njihove odluke dovoljan legitimitet. Problem je i kako osigurati plansko vođenje lokalne politike, redovite sjednice, efikasan rad, itd. (v. Koprić, 2005., prema: Koprić & Manojlović, 2013., str. 12). Ti problemi pogađaju i švicarske lokalne jedinice. Npr. CoE (2017., str. 12) navodi da u općini Oetwil an der Limmat

u prosjeku samo 60-100 stanovnika, od njih 1.700 koji imaju pravo glasa, prisustvuje skupštini svih građana. Ipak, to opravdavaju povjerenjem koje građani imaju u izabrani komunalni odbor te u malim lokalnim jedinicama Švicarska i dalje ne odstupa od tog oblika neposrednog odlučivanja građana.

U velikim općinama u kojima postoji predstavničko tijelo građana neposredno odlučivanje građana uređuje se na drugačije načine, najčešće propisivanjem mogućnosti građanima da putem prikupljanja određenog broja potpisa pokrenu građansku inicijativu ili zatraže održavanje lokalnog referenduma (CoE, 2017., str. 12). I kod neposredne demokracije postoji velika autonomija kantona te ne postoje jedinstvena pravila. U načelu može se govoriti o dvije situacije: a) u nekim su kantonima mehanizmi neposredne demokracije, kao i uvjeti njezina korištenja, propisani kantonalnim zakonima i općine u to ne mogu intervenirati ili b) kantoni postavljaju samo okvir, a svaka pojedina općina može propisati vlastita pravila i oblike neposredne demokracije. Uz to, kantoni mogu izričito izuzeti neka pitanja iz lokalnih referenduma i inicijativa (Buetzer, 2011., str. 142). Općenito kantoni u njemačkom dijelu Švicarske imaju puno liberalniju regulaciju neposrednog sudjelovanja građana, posebno referenduma, za čije iniciranje od strane građana treba prikupiti potpise 5% stanovnika s pravom glasa, dok je u francuskom dijelu taj postotak često viši i iznosi oko 15-20% (Schiller, 2011., str. 18).

Bez obzira na raznolikost, neposredna demokracija na lokalnoj razini ima važnu ulogu. Naime, Buetzer je (2011., str. 143-144) usporedio broj referenduma održanih na razini konfederacije, kantona i većih općina te je utvrdio da se u prosjeku na razini Konfederacije održava deset referenduma godišnje, na razini kantona četiri do pet te tri do četiri na razini općina. Iako je broj referenduma najmanji na razini općina, on ipak pokazuje snažnu prisutnost ovog oblika neposrednog sudjelovanja građana.

3.5. Financiranje lokalne samouprave

Švicarske općine imaju jedan od najvećih postotaka vlastitih prihoda u Europi. Naime, 70% prihoda čine vlastiti prihodi općina kojima one mogu slobodno raspolagati, pod uvjetom da redovito obavljaju poslove iz oba-

¹⁹ Pri tome je uzeo u obzir obvezne i fakultativne referendume te referendume građanske inicijative.

veznog djelokruga (CoE, 2017., str. 22). Također, udio švicarskih submunicipalnih jedinica u BDP-u i javnoj potrošnji viši je od prosjeka zemalja OECD-a te iznosi 61% u javnoj potrošnji (udio općina je 20,6%). Kantoni i općine su i glavni investitori te je udio općina u ukupnim javnim investicijama 44% (OECD, 2016a, str. 1).²⁰ Prihodi lokalnih jedinica su izdašni i diferencirani te većina općina ima dovoljno sredstava za obavljanje vlastitih poslova, a i stupanj zaduženosti općina je nizak (CoE, 2017., str. 22).

Švicarska je fiskalno decentralizirana država jer svaki kanton određuje svoje poreze, osim onih koji se određuju na razini Konfederacije (indirektni porezi). Općine mogu propisivati vlastite poreze i njihove stope, ali u granicama koje su postavljene kantonalnim zakonima. Glavni porezni prihodi općina dolaze od udjela u porezu na dohodak i dobit, porezu na bogatstvo, porezu na imovinu i promet nekretnina, pri čemu najveći udio prihoda dolazi od poreza na dohodak. Općine imaju udio od 38% u poreznim prihodima sub-nacionalnih jedinica (62% je udio kantona) te su porezni prihodi 2013. činili 58,7% ukupnih prihoda općine (OECD, 2016a, str. 2).

Uz porezne prihode velik dio prihoda općina (2013. to je bilo 28%) dolazi iz vlastitih neporeznih prihoda kao što su pristojbe, naknade i prihodi od prodaje imovine (OECD, 2016a, str. 2).

Preostalih 13,3% prihoda dolazi od drugih izvora kao što su transferi i dotacije (OECD, 2016a, str. 2). Što se tiče transfera i dotacija, u Švicarskoj postoji sustav horizontalnih i vertikalnih transfera, koji uređuje svaki kanton za sebe. Npr. u kantonu Ženeva postoje horizontalni transferi između bogatijih i siromašnijih općina tako da općina u kojoj fizička osoba radi vrši transfere općini u kojoj osoba živi ako je ona financijski slabija. Vertikalni transferi sastoje se u pomoći koju kantoni daju pojedinim općinama (oni su često namjenski, npr. za izgradnju škola) (CoE, 2017., str. 22). Osim toga, vertikalni transferi postoje i između razine Konfederacije i kantona (OECD, 2016a, str. 2).

Financijska samostalnost lokalnih jedinica mjeri se uzevši u obzir udio vlastitih prihoda lokalne jedinice u ukupnim prihodima, pri čemu ona može biti od jako ograničene financijske samostalnosti (gdje vlastiti prihodi čine manje od 10%) do neznatno ograničene financijske samostalnosti (gdje vlastiti prihodi čine više od 50% prihoda) (Ministarstvo uprave, 2016., str. 7). Uzme li se u obzir da švicarske općine ostvaruju daleko više od 50%

²⁰ Podaci za 2013.

vlastitih prihoda, može ih se s pravom smatrati jednima od najsamostalnijih u Europi.

3.6. Nadzor nad lokalnom samoupravom

Kao i u drugim pitanjima, i pri nadzoru nad lokalnom samoupravom postoji autonomija kantona te stoga i različita pravna uređenja tog pitanja. CoE (2017., str. 20) u svom izvještaju daje primjer kantona Jura u kojemu kantonalna vlada nadzire rad općina, a posebno nadzire njihovo financijsko poslovanje. U slučaju teških povreda, kantonalna vlada može raspustiti lokalna tijela (predstavničko tijelo ako postoji i komunalni odbor) i zamijeniti ih »drugim upravnim rješenjem«. Isto može učiniti i ako tijela nisu izabrana ili ne djeluju. Crnković (2012., str. 827) navodi da u većini kantona formiranje takve tzv. »krizne uprave« mora biti podneseno kantonalnom parlamentu na odobrenje. U nekim se kantonima raspuštena tijela formiraju u što je moguće kraćem roku, dok u nekima krizna uprava može ostati dokle god je potrebno. Navodi također da tijela kantona imaju velike ovlasti prilikom nadzora te mogu prisustvovati sjednicama vijeća, sazivati sjednice, a i popuniti prazna mjesta, što može čak i ugroziti lokalnu samoupravu. Ipak, ističe se da između kantona i općina postoji partnerski odnos te su sukobi rijetki. Kantoni konzultiraju općine prije donošenja pojedinih odluka, pri čemu važnu ulogu imaju udruženja općina (Dafflon, n.d., str. 8).

Kantoni nadziru i opće akte lokalnih jedinica, pri čemu se kontrolira samo njihova zakonitost, a ne i svrsishodnost, te oni u slučaju utvrđene nezakonitosti mogu biti oглаšeni ništavim. Međutim, kada se radi o financijskom nadzoru, kantoni mogu nadzirati i svrsishodnost te općine imaju obvezu održavati uravnoteženi proračun. Ako općina nekom svojom financijskom odlukom nadilazi vlastite financijske mogućnosti, kanton ima pravo intervenirati i tražiti objašnjenje takve odluke, razradu financijskog plana, ali u konačnici i smanjiti predviđene troškove ili povećati porezno opterećenje u lokalnoj jedinici. Nadzor svrsishodnosti obavlja se i u slučaju obavljanja prenesenih poslova (CoE, 2017., str. 21).

Općina (ili više njih) koja smatra da se pojedinim pravnim aktom donesenim od kantona ugrožava njezino pravo na samoupravu ili njezina autonomija može podnijeti tužbu upravnom sudu kantona, ali u pojedinim slučajevima tužba se može podnijeti i Saveznom vrhovnom sudu. Savezni vrhovni sud u svojoj je praksi razradio temeljno načelo koje jamči pravo na lokalnu samoupravu, a to je da općine moraju imati slobodu donositi

odluke u pitanjima iz svoga djelokruga, što predstavlja široko postavljen okvir i jamči dovoljnu razinu zaštite lokalnim jedinicama. Ipak, treba naglasiti da se sporovi najčešće rješavaju političkim putem te ne dolaze do sudova (CoE, 2017., str. 25).

3.7. Službenički sustav

Što se tiče statusa službenika, kao i njihovih plaća, postoji još veća razina autonomije negoli u prethodnim područjima. Naime, svaka općina sama regulira pitanja svojih zaposlenika, pri čemu često slijedi kantonalno ili savezno zakonodavstvo, no ipak postoji velik stupanj različitosti. U upravi općina rade osobe koje imaju status službenika, ali i niz osoba može biti zaposlen temeljem ugovora privatnog prava (CoE, 2017., str. 19). Ako se u obzir uzme analogija sa saveznom (konfederalnom) razinom i statusom službenika na njoj, može se vidjeti da u Švicarskoj dominira trend normalizacije javne službe te se smanjuje broj osoba koje imaju status službenika i sve se više pristupa sklapanju individualnih ugovora. Također, sve se više gubi element trajnosti i sigurnosti javne službi (Ladner, 2019., str. 57).

Broj zaposlenih u švicarskim općinama varira od svega dva zaposlena u najmanjim općinama, do općina s više od 3.000 zaposlenih (CoE, 2017., str. 19). Ukupno, udio sredstava koje općine troše za plaće u javnim rashodima iznosi 29%, što je nešto niže od prosjeka OECD-a. S druge strane, kantoni troše čak 20% više od prosjeka zemalja OECD-a te se mogu smatrati glavnim poslodavcem (OECD, 2016a, str. 1). Relativno manji troškovi za zaposlene u općinama mogu se opravdati time što ima veći broj manjih općina s malo zaposlenih, ali i time što u švicarskim općinama postoji tradicija volontiranja za općinu (CoE, 2017., str. 19; Ladner, 2019., str. 58). U apsolutnom broju, 2015. švicarske općine imale su ukupno 92.000 stalno zaposlenih u općinskoj upravi te još 27.000 u općinskim javnim poduzećima (kantoni su zapošljavali 190.000 trajno zaposlenih u upravnim tijelima i 40.000 u javnim poduzećima) (Ladner, 2019., str. 48-49).

Upravna tijela općina dijele se u odjele na čelu kojih je pročelnik kojeg imenuje izvršno tijelo (komunalni odbor) (CoE, 2017., str. 19). Vijeće Europe (CoE, 2017., str. 19) ističe veliku ulogu koju tajnik općine ima u manjim općinama. Naime, u manjim općinama u kojima članovi izvršnog tijela svoju dužnost obavljaju volonterski, tajnik općine preuzima niz upravnih funkcija kao što su koordinacija lokalnih tijela, pripremanje sjednica političkih tijela, itd. U nekim jedinicama preuzima funkciju pravog *city* menadžera te je zadužen za provedbu svih odluka donesenih od zakonodavnog tijela.

3.8. Najvažnije reforme

Iako se ističe da su građani švicarskih općina zadovoljniji kanalima utjecaja na lokalnu politiku koji im stoje na raspolaganju (široka neposredna demokracija) kao i uslugama koje im općine pružaju (v. Ladner, 2019.), ipak se i u Švicarskoj kontinuirano provode reforme na lokalnoj razini. U periodu od 1990-ih nadalje, glavne mjere reforme vodile su se pod okriljem upravne doktrine NJM. Od kraja prošlog stoljeća do danas NJM je izgubio na popularnosti, no Ladner (2016.) navodi da švicarske općine i dalje reforme svoje lokalne uprave temelje na »blagim« elementima NJM-a.

Glavna mjera reforme u većini švicarskih općina jest ukidanje posebnog službeničkog statusa osobama zaposlenim u lokalnoj upravi te normalizacija njihova odnosa. Ovu mjeru reforme prati i uvođenje plaćanja temeljenog na radnom izvršenju, što je uvedeno u otprilike 1/3 općina. Osim te mjere, više od 40% općina primjenjuje *outsourcing* u pružanju lokalnih javnih službi te se koristi vanjskim stručnjacima u pružanju raznih usluga (Ladner, 2016., str. 197). Tendencija korištenja *outsourcingom*, kao i razni oblici uključivanja privatnog sektora u pružanje javnih usluga, nisu novost u Švicarskoj jer je većina općina mala te se moraju oslanjati na ovaj oblik suradnje kako bi građanima pružile sve potrebne usluge (v. Ladner, 2019a). Osim toga, otprilike 30% općina provodi interne mjere reforme kojima se nastoji promijeniti način djelovanja same uprave, kao što su odvajanje strateških od operativnih zadataka, definiranje strateških ciljeva te orijentacija na želje i potrebe građana (provođenje anketa o zadovoljstvu i potrebama građana) (Ladner, 2016., str. 197).

Kao i u drugim analiziranim pitanjima, i kod reformi postoje značajne razlike između općina te se uočava da su općine njemačkog govornog područja sklonije primjeni menadžerskih mjera reforme, kao i da su takve reforme češće u većim lokalnim jedinicama (Ladner, 2016., str. 203-204). Ukupno, Ladner (2016., str. 203) ističe da su reforme provedene u posljednjih dvadeset godina pomogle švicarskim općinama da postanu orijentiranije prema građanima, otvorene prema dobrim praksama privatnog sektora te usmjerene dugoročnim ciljevima. Takav uspjeh reformi polučene je zbog uspješne kombinacije blagih elemenata NJM-a te očuvanja ključnih elemenata veberijanske uprave.

Uz reforme samog načina djelovanja lokalnih jedinica, potrebno je istaknuti da se posljednjih dvadesetak godina kontinuirano provodi i blaga reforma teritorijalnog ustroja lokalne samouprave te su neki kantoni kao Thurgovie, Fribourg, Vaud, Tessin i Grisons pokrenuli politiku amalgamacije lokalnih jedinica te smanjili broj općina i 20% (OECD, 2016a, str. 1).

4. Zaključak – usporedba i preporuke

Prikaz osnovnih komponenti sustava lokalne samouprave u Austriji i Švicarskoj pokazuje da, iako geografski i površinski bliske, stvarno postoji niz razlika između tih zemalja. Obje zemlje federalnog su uređenja te dopuštaju saveznom zemljama/kantonima da uređuju pitanja lokalne samouprave. Ipak, takvo uređenje dovodi do toga da švicarski kantoni pokazuju veliku stopu različitosti između sebe, dok je lokalna samouprava u Austriji ujednačena. Relativna ujednačenosti između tih zemalja može se vidjeti u pitanjima statusa službenika gdje je primjetna tendencija normalizacije javne službe, kao i u pitanju nadzora nad lokalnom samoupravom koja u obje zemlje prati načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

U pogledu teritorijalnog ustroja Austrija prati njemačku tradiciju te je formirala blago politipsku strukturu lokalne samouprave u kojoj samo 15 gradova ima poseban status. Švicarska, s druge strane, slijedi francusku tradiciju te primjenjuje monotipsku lokalnu samoupravu. U obje zemlje dominiraju male lokalne jedinice, no u obje se zemlje mogu vidjeti nastojanja prema kontinuiranom smanjivanju broja lokalnih jedinica i povećanju prosječne naseljenosti, što je i dobar putokaz i savjet za Hrvatsku.

Lokalni samoupravni djelokrug čini se puno širi u Švicarskoj jer su švicarske općine i jedne od fiskalno najmanje ograničenih. S druge strane, austrijske općine niz nadležnosti dijele sa saveznom zemljama te su fiskalno puno ograničenije i sa znatno manjim udjelom vlastitih prihoda. Tu činjenicu kao zabrinjavajuću ističe i Vijeće Europe (CoE, 2011., t. 6). Ako se uzme u obzir da hrvatske lokalne jedinice imaju samo 19,5% vlastitih poreznih i neporeznih prihoda (Ministarstvo uprave, 2016., str. 7), očito je da je potrebno ugledati se na švicarske općine te podići udio vlastitih prihoda lokalnih jedinica, kao i njihov udio u ukupnoj javnoj potrošnji, što se ostvaruje decentralizacijom ovlasti i financijskih sredstava.

Zbog dominacije malih lokalnih jedinica obje zemlje posežu za raznim oblicima međuopćinske suradnje kako bi osigurale pružanje usluga građanima na svome području. U Austriji su ti oblici suradnje isključivo jednonamjenski, dok Švicarska dopušta i druge oblike suradnje. U tom pogledu i Austrija i Švicarska mogu služiti kao primjer Hrvatskoj, u kojoj također postoji velik broj malih lokalnih jedinica te je potrebno kontinuirano raditi na poticanju njihove međuopćinske suradnje.

Švicarska je primjer zemlje u kojoj participativna demokracija ima prednost nad predstavničkom te je jedina zemlja koja poznaje skupštinu svih građana kao oblik institucionaliziranog odlučivanja građana. S druge stra-

ne, Austrija poznaje tradicionalne oblike neposredne demokracije kao i institucionalizirane oblike predstavničkog i izvršnih tijela. Iako je nemoguće švicarski sustav preslikati u hrvatske okolnosti, on ipak pokazuje važnost neposredne demokracije i potrebu što većeg uključivanja građana u odlučivanje o pitanjima koja su im najbliža, a to su upravo ona lokalna. Uz to, u obje je zemlje značajna funkcija tajnika općine koji u nekim švicarskim općinama ima i ulogu *city* menadžera te je stoga i u Hrvatskoj potrebno jačati profesionalizam i značenje ove kategorije javnih menadžera.

U posljednja dva desetljeća obje zemlje provode reforme svoje lokalne samouprave i pri tome primjenjuju i elemente upravne doktrine NJM-a. Austrija je orijentirana legalističkom pristupu reformi te pravnom uređenju pitanja financijskog izjednačavanja lokalnih jedinica. Švicarska naglasak stavlja na promjenu načina upravljanja jedinicama te se ističe da je upravo kombinacija blagih elemenata NJM-a uz očuvanje karakteristika veberijanske uprave omogućila Švicarskoj da modernizira vlastite općine i približi ih građanima (v. Ladner, 2016.). Uz teritorijalni preustroj, upravo je promjena načina upravljanja neophodna hrvatskim lokalnim jedinicama te u tom pogledu švicarska kombinacija blagog NJM-a i veberijanske uprave može služiti kao inspiracija.

Literatura

- Antić, T. (2002). Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim europskim državama. *Politička misao*, 39(4), 44-86.
- Beutzer, M. (2011). Second-order direct democracy in Switzerland: How sub-national experiences differ from national ballots. U: T. Schiller (ed.) *Local Direct Democracy in Europe* (str. 138-156). Heildeberg, Njemačka: VS Verlag, https://doi.org/10.1007/978-3-531-92898-2_7
- CoE (2000). *Structure and operation of local and regional democracy in Austria*. Strasbourg, Francuska: Vijeće Europe.
- CoE (2011). *Local and regional democracy in Austria*. CG(20)8 3 March 2011. Preuzeto sa: https://rm.coe.int/168071aca8#_Toc287373823
- CoE(2017). *Local and regional democracy in Switzerland*. Report CG33(2017)14final. Preuzeto sa: <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-switzerland-monitoring-committee-rappo/1680750d61rappo/1680750d61>
- Crnković, M. (2012). Raspuštanje lokalnih predstavničkih tijela. *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration*, 12(3), 803-836.
- Dafflon, F. (n.d.) *UCLG Country Profile – Swiss Confederation*. Preuzeto sa: www.fondchanoux.org/scarica.aspx?id=6

- Federal Ministry for the Civil Service and Sport (2018). *The Austrian Federal Civil Service 2017 Facts and figures*. Preuzeto sa: https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/publikationen/PJB_E_final_25022016_barrierefrei.pdf?61ppc5
- Gamper, A. (2008). The »Third Tier« in Austria: Legal Profiles and Trends of Local Government. *Hrvatska javna uprava*, 8(1), 71-94.
- Grafenauner, B. (2004). Lokalna samouprava v Avstriji – občinska ureditev v deželi Koruški. *Lex localis*, 2(1), 45.-80.
- Ivanišević, S. (2008). *Izvršne institucije u lokalnoj samoupravi*. Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Ivanišević, S. (2010). Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne reforme. U: J. Barbić (ur.) *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava* (str. 39-84). Zagreb, Hrvatska: HAZU.
- Keuffer, N. (2018). Does local autonomy facilitate local government reform initiatives? Evidence from Switzerland. *International Journal of Public Sector Management*, 31(4), 426-447, <https://doi.org/10.1108/ijpsm-01-2017-0016>
- Koprić, I. (2009). Lokalna samouprava i lokalni službenički sustavi u Austriji i Finskoj. *Hrvatska javna uprava*, 9(3), 661-668.
- Koprić, I. & Manojlović, R. (2013). Participacija građana u lokalnoj samoupravi – nova hrvatska pravna regulacija i neka komparativna iskustva. U: B. Davitkovski (ur.) *Četvrti Skopsko-zagrebački pravni kolokvij* (str. 9-35). Zbornik radova. Skopje, Makedonija: Pravni fakultet.
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., & Lalić Novak, G. (2014). Upravna znanost. Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, <https://doi.org/10.11567/met.31.3.2>
- Kübler, D. & Ladner, A. (2003). Local government reform in Switzerland. More for than by – but what about of? U: N. Kersting & A. Vetter (eds.) *Reforming Local Government in Europe – Closing the Gap Between Democracy and Efficiency* (str. 137-155). Opladen, Njemačka: Leske + Budrich.
- Ladner, A. (2016). Administrative Reforms in Swiss Municipalities over the Last Twenty Years – The end of New Public Management? *Lex localis*, 14(2), 185-207, [https://doi.org/10.4335/14.2.185-207\(2016\)](https://doi.org/10.4335/14.2.185-207(2016))
- Ladner, A. (2019). The characteristics of public administration in Switzerland. U: A. Ladner, N. Sougel, Y. E. S. Weerts & S. Nahrath (eds.) *Swiss Public Administration. Making the State Work Successfully* (str. 43-68). Palgrave Macmillan, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-92381-9>
- Ladner, A. (2019a). The Organization and Provision of Public Services. U: A. Ladner, N. Sougel, Y. E., S. Weerts, & S. Nahrath (eds.) *Swiss Public Administration. Making the State Work Successfully* (str. 21-42). Palgrave Macmillan, https://doi.org/10.1007/978-3-319-92381-9_2
- Ministarstvo uprave (2016). *Analize Ministarstva uprave broj 1*. Preuzeto sa: [https://uprava.gov.hr/UserDocsImages/eHrvatska/Analize//Analize%20Ministarstva%20uprave%20-%20broj%201%20\(objavljeno%2002.08.2016.\).pdf](https://uprava.gov.hr/UserDocsImages/eHrvatska/Analize//Analize%20Ministarstva%20uprave%20-%20broj%201%20(objavljeno%2002.08.2016.).pdf)
- OECD (2016). *Austria Federal Country*. Preuzeto sa: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Austria.pdf>

- OECD (2016a). *Switzerland Federal Country*. Preuzeto sa: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Switzerland.pdf>
- Schiller, T. (2011). Local Direct Democracy in Europe – a comparative overview. U: T. Schiller (ed.) *Local Direct Democracy in Europe* (str. 9-32). Heildeberg, Njemačka: VS Verlag, https://doi.org/10.1007/978-3-531-92898-2_1
- Wimmer, N. (2007). Reform of Public Administration in Austria, Activities and Perspectives. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 7(3), 635-657.
- Zsilincsar, W. (2014). Administrative reform as a Tool in Fighting Communal Marginality. *Hrvatski Geografski glasnik*, 76(1), str.27-41, <https://doi.org/10.21861/hgg.2014.76.01.02>

Pravni propisi

- Savezni ustav Republike Austrije – preuzeto sa: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erw/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf

USPOREDBA USTROJSTVA LOKALNE SAMOUPRAVE U
REPUBLICI AUSTRIJI I ŠVICARSKOJ KONFEDERACIJI

Sažetak

U radu se prikazuje lokalna samouprava u Republici Austriji i Švicarskoj Konfederaciji. U svakoj od zemalja analizira se teritorijalno ustrojstvo lokalne samouprave (broj i vrste jedinica lokalne samouprave), tijela jedinica lokalne samouprave i način njihova izbora, djelokrug poslova, neposredno odlučivanje građana, financiranje lokalne samouprave, nadzor nad lokalnom samoupravom te službenički sustav kakav postoji na lokalnoj razini. Uz to se ukratko prikazuju najaktualnije reforme u obje zemlje. Na osnovi iznesenih podataka uspoređuje se sustav lokalne samouprave u dvjema izabranim zemljama te se daju neke potencijalne preporuke za Hrvatsku.

Ključne riječi: lokalna samouprava, Austrija, Švicarska

Visoki upravni sud Republike Hrvatske

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

STVARNA NADLEŽNOST ZA RJEŠAVANJE O OBNOVI UPRAVNOG SPORA

Čl. 76/2. Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17

Zakonom o upravnim sporovima (čl. 76/2.) propisano je da se prijedlog za obnovu spora podnosi sudu koji je donio presudu čije se preispitivanje traži. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, u rješenju od 11. travnja 2018., zauzeo je stajalište da navedenu zakonsku odredbu treba tumačiti tako da se prijedlog za obnovu spora uvijek dostavlja prvostupanjskom upravnom sudu,¹ a da je za odlučivanje o tom prijedlogu stvarno nadležan sud koji je meritorno odlučio o tužbenom zahtjevu.² Dakle, za određivanje stvarne nadležnosti nije odlučno je li spor pravomoćno okončan u prvom ili

¹ Galić, A., Kontrolni mehanizmi djelovanja upravnih sudova u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 53, 1/2016, str. 261., iznio je stajalište »da se prijedlog za obnovu spora podnosi sudu koji je donio presudu (što znači da to može biti prvostupanjski ili drugostupanjski sud)«.

² Suprotno stajalište iznijeli su Rajko i Jurić-Knežević: »Odredbom čl. 76/2. ZUS-a propisano je da se prijedlog podnosi 'sudu koji je donio presudu', bez preciziranja o kojoj presudi se radi. Međutim, s obzirom na to da se obnova predlaže u odnosu na spor okončan presudom, držimo da nema mjesta interpretaciji prema kojoj bi za obnovu spora dovršenog drugostupanjskom presudom mogao biti nadležan prvostupanjski sud. Osim toga, na taj bi način – u slučaju usvajanja prijedloga – niže stupanjski sud došao u poziciju izvan snage staviti presudu suda višeg stupnja, što je protivno hijerarhijskoj logici.«, Rajko, A., Obnova upravnog spora, Informator, br. 6388/2015., str. 18.; »Kada je upravni spor vođen u dva stupnja i dovršen presudom Visokog upravnog suda RH, taj bi Sud – u smislu navedenog – bio nadležan za odlučivanje o prijedlogu za obnovu neovisno o tomu je li prvostupanjska presuda uvažavajuća ili odbijajuća. Sve su te presude meritorne odluke o predmetu upravnog spora (ocjeni zakonitosti odluke javnopravnog tijela i osnovanosti tužbenog zahtjeva). Drugo je pitanje odlučivanje o samoj upravnoj stvari kao supstancijalnom pitanju (ponajprije uprav-

drugom stupnju, već je odlučna činjenica koji je sud meritorno odlučio o predmetu spora odnosno o osnovanosti tužbenog zahtjeva.

Iz obrazloženja:

»Prema odredbi članka 76/2. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 i 29/17), prijedlog za obnovu spora podnosi se sudu koji je donio presudu najkasnije u roku od 30 dana od dana kad je stranka saznala za razlog obnove....

Navedenu odredbu valja tumačiti na način da se prijedlog za obnovu spora uvijek dostavlja prvostupanjskom upravnom sudu, a da o istom rješava onaj sud koji je meritorno odlučio o tužbenom zahtjevu (rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj Gr-430/17-2 od 19. siječnja 2018.³).

U konkretnom slučaju, o tužbenom zahtjevu je odlučio prvostupanjski sud u Splitu pa je taj sud stvarno nadležan za odlučivanje o prijedlogu za obnovu spora.

Visoki upravni sud bio bi nadležan samo u slučaju da je u žalbenom postupku poništio presudu prvostupanjskog suda i sam riješio predmetnu upravnu stvar.«

Rješenje Usz-1275/18-2 od 11. travnja 2018.

nog!) postupka, o čemu sud odlučuje u sporu pune jurisdikcije.«, Jurić-Knežević D., *Obnova upravnog spora, Pravo i porezi*, 3/2018., str. 29.

U komentaru odredbe Zakona o upravnim sporovima, Službeni list FNRJ, 23/52, koja je glasila: »O tužbi za obnovu postupka rješava sud koji je donio odluku u prvom stupnju, a kad se razlog obnove tiče samo odluke drugostupanjskog suda, o tužbi za obnovu rješava taj drugostupanjski sud.«, Ivančević i dr. su istaknuli: »Kod pitanja, koji će sud biti nadležan, da postupa po tužbi za obnovu postupka, nema nikakvih praktičnih poteškoća, kad je odluku donio u prvom i posljednjem stupnju Savezni vrhovni sud (čl. 17. st. 1.) ili kad ju je donio niži sud (republički, pokrajinski, Vrhovni vojni), pa protiv nje žalba nije dopuštena ili nije izjavljena. U takvom slučaju tužbu za obnovu i prima i rješava taj sud. Naprotiv je izrično zakonsko normiranje potrebno za one stvari, gdje je raniji upravno-sudski postupak tekao u dva stupnja. Osnovno je u tom pogledu pravilo, da se nadležnost za odlučivanje po tužbi ravna prema tome, kod koga je od tih dvaju stupnjeva nastao razlog za obnovu. To će biti samo izuzetno Savezni vrhovni sud kao žalbeni sud, jer su razlozi obnove u suštini stvari činjeničnog pitanja, koje taj sud vrlo rijetko sam utvrđuje u žalbenom postupku.«, Ivančević, V., Ivčić, M., Lalić, A., *Zakon o upravnim sporovima s komentarom i sudskom praksom*, Narodne novine, Zagreb, 1958., str. 250.

³ »Kako je u ovom predmetu o tužbenom zahtjevu meritorno odlučio Upravni sud u Zagrebu, taj sud je stvarno nadležan donijeti i odluku o prijedlogu za obnovu spora pravomoćno okončanog presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske od 23. veljače 2017. koji je potvrdio presudu Upravnog suda u Zagrebu od 27. prosinca 2016.«, Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj Gr-430/17-2 od 19. 1. 2018.

SUDSKA NADLEŽNOST ZA ODLUČIVANJE O STEGOVNOJ ODGOVORNOSTI SVEUČILIŠNIH NASTAVNIKA

Čl. 47., 48. i 104. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, NN 123/03, 105/04, 174/04, 2/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14, 60/15; čl. 11. Zakona o ustanovama, NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08; čl. 12/1. i 2. t. 1. i 2. Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17; čl. 133/6. Zakona o radu, NN 93/14, 121/17; čl. 34/1. t. 10. Zakona o parničnom postupku, NN 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14; čl. 18/1. t. 1. Zakona o sudovima, NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18

U postupku sudske zaštite protiv odluke o stegovnoj odgovornosti sveučilišnih nastavnika, koju je donijelo stegovno vijeće sveučilišta, stvarno je nadležan u prvom stupnju općinski sud. To zato što sveučilišni nastavnici radni odnos zasnivaju ugovorom o radu, a o njihovim pravima i obvezama odlučuje se sukladno općim propisima o radu. Eventualna nadležnost upravnog suda za rješavanje o stegovnoj odgovornosti sveučilišnih nastavnika mogla bi odnosno morala bi biti propisana (posebnim) zakonom.

Nakon što je Upravni sud u Osijeku donio odluku u sporu o stegovnoj odgovornosti sveučilišnog nastavnika, Visoki upravni sud Republike Hrvatske, u presudi od 22. rujna 2017., zauzeo je stajalište da prvostupanjski upravni sud nije bio nadležan odlučivati u navedenom sporu.⁴

Iz obrazloženja:

»Ispitujući osporavanu presudu u povodu izjavljene žalbe, u smislu odredbe čl. 73/1. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10., 143/12. i 152/14., 94/16. i 29/17.; ZUS), ovaj Sud nalazi da prvostupanjski sud nije u povodu podnesene tužbe ispitao svoju nadležnost za postupanje, u smislu odredbe čl. 27. ZUS-a.

Naime, u povodu podnesene tužbe, prvostupanjski je sud najprije trebao ocijeniti je li presuda tuženika Drugostupanjskog stegovnog suda Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku kojom je odbijena žalba tužite-

⁴ Navedeno stajalište potvrdio je Ustavni sud Republike Hrvatske u odluci broj U-III-4956/2017 od 14. studenoga 2018.

lja izjavljena protiv prvostupanjske odluke Stegovnog suda prvog stupnja Pravnog fakulteta u Osijeku pojedinačna odluka javnopravnog tijela u smislu odredbe čl. 12/1. i 2. t. 1. i t. 2. ZUS-a kojom je propisana nadležnost upravnih sudova. Kako prema navedenoj odredbi upravni sudovi odlučuju o tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela i o tužbama protiv postupanja javnopravnog tijela, potrebno je ispitati je li se u smislu navedene odredbe ZUS-a tuženik smatra javnopravnim tijelom.

Nije sporno da je u smislu odredbe čl. 47. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (NN 123/03., 105/04., 174/04., 2/07., 46/07., 45/09., 63/11., 94/13., 139/13., 101/14. i 60/15.) sveučilište visoko učilište koje prema st. 2. istog članka obavlja svoju djelatnost kao javnu službu.

Prema odredbi čl. 48. istog Zakona, sveučilišta, veleučilišta i visoke škole osnivaju se kao ustanove.

Prema odredbi čl. 11. Zakona o ustanovama (NN 76/93., 29/97., 47/99. i 35/08.), pravni status zaposlenika u ustanovama u svezi s njihovim radom uređuje se općim propisima o radu, ako zakonom nije drugačije utvrđeno.

Prema odredbi čl. 104. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, propisana je stegovna odgovornost nastavnika i suradnika tako da oni odgovaraju za povrede svojih radnih i drugih obveza iz rada i u vezi s njim kao i zbog grubog narušavanja ugleda visokog učilišta, sukladno Statutu (st. 1.).

S obzirom na to da se predmetni spor vodi vezano uz prava i obveze zaposlenog nastavnika koji je u radnom odnosu temeljem ugovora o radu, sukladno općim propisima o radu, Sud ne nalazi da bi se navedeni akt o stegovnoj odgovornosti tužitelja donosio u upravnom postupku kojim bi se rješavalo o kakvoj upravnoj stvari. Iz tog razloga Sud smatra da tužitelj nije ispunio uvjete za pravnu zaštitu protiv osporene odluke u upravnome sporu niti da bi upravni sud bio nadležan odlučivati o sporu iz radnih odnosa zaposlenih u ustanovama.«

Presuda Usz-2524/16-2 od 22. rujna 2017.

*Damir Juras**

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

Županijski sud u Puli

UDK 347.992(497.5 Pula)(094.8)

ZLOSTAVLJANJE NA RADNOM MJESTU (MOBING) POLICIJSKOG SLUŽBENIKA USKRATOM RADNIH ZADATAKA I RADNOG PROSTORA

Čl. 4. i 5. Zakona o radu, NN 149/09, 61/11, 82/12; čl. 80. Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike, NN 93/08; čl. 19. i 1046. Zakona o obveznim odnosima, NN 35/05, 41/08, 125/11

»Mobing je psihološki teror u poslovnom životu, odnosi se na neprijateljsku i neetičku komunikaciju koja je usmjerena na sustavan način od strane jednog ili više pojedinaca, uglavnom prema jednom pojedincu, koji je zbog mobinga stavljen u poziciju u kojoj je bespomoćan i u nemogućnosti obraniti se te je držan u njoj pomoću stalnih maltretirajućih aktivnosti.«¹

¹ Leyman, H., Mobbing and psychological terror at workplace, Violence and Victims, broj 2, 1990., str. 119. U Rječniku stranih riječi (Anić, V., Goldstein, I., Rječnik stranih riječi, Zagreb, Novi Liber, 2009., str. 872.) navedeno je da mobing predstavlja proces u kojem jedna ili više osoba smišljeno i trajno ignoriranjem, davanjem teško ostvarivih poslova, klevetanjem itd. onemogućava jednu ili više osoba na radnom mjestu.; Barron, O., Why workplace bullying and violence are different: protecting employees from both, u: M. Gill, B. Fisher, V. Bowie (ed.) Violence at work: Causes, patterns and prevention, Devon: Willian Publishing, 2003., str. 153., psihičko zlostavljanje na radu definira kao »napadačko ponašanje izraženo kroz osvetoljubive, zlonamjerne ili ponižavajuće postupke koji su usmjereni na podiranje profesionalnog ili osobnog ugleda pojedinca ili grupe radnika. Ovakvo ponašanje je nepredvidljivo, nepravedeno i iracionalno, a može se smatrati racionalnim samo ako mu je prethodio konflikt.«; Crnić, I., Naknada štete zbog zlostavljanja i ponižavanja (mobbinga), u: Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse (ur.: Žuvela, M. i dr.), Zagreb, Organizator, 2014., str.100.-101., definira mobing kao »oblik ponašanja u struci ili na radnom mjestu ili u različitim oblicima organiziranog djelovanja ljudi (primjerice različite udruge građana) kojim jedna osoba ili više njih u pravilu trajno i sustavno ponižava i zlostavlja drugu osobu s ciljem ugrožavanja časti, ugleda i dostojanstva te osobe, često s namjerom da se zlostavljana i ponižavana osoba ukloni s radnog mjesta, iz struke ili organizacije. Riječ je o vrsti duševnog (psihičkog) terora.« Prema Šaljiću, mobing je »specifičan oblik ponašanja i patološka (neprijateljska) komunikacija na radnom mjestu, kada jedna osoba ili grupa osoba

Problem (zabrana) zlostavljanja na radu (mobinga) policijskih službenika i načini njegova rješavanja regulirani su u više propisa:² Ustavu Republike Hrvatske,³ Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda,⁴ Zakonu o policiji,⁵ Zakonu o državnim službenicima,⁶ Zakonu o radu,⁷ Zakonu o obveznim odnosima,⁸ Kaznenom zakonu,⁹ Zakonu o suzbijanju diskriminacije,¹⁰ Kolektivnom ugovoru za državne službenike i namještenike,¹¹ Etičkom kodeksu državnih službenika¹² i Etičkom kodeksu policijskih službenika.¹³

U stručnoj se literaturi kao jedan od načina zlostavljanja radnika na radnom mjestu navodi i napad na kvalitetu profesionalne situacije (napadi vezani za radne zadatke, rezultate rada i odnos prema službenim obvezama),¹⁴

psihički (moralno) zlostavlja i ponižava drugu osobu, s ciljem ugrožavanja njenog ugleda, časti, ljudskog dostojanstva i integriteta, sve do eliminacije sa radnog mjesta.« (Šaljčić, E., *Žrtve mobinga*, Pravne teme, broj 2, 2013., str. 12.).

² »Na policijske se službenike primjenjuju pravni propisi, domaći, europski i međunarodni, o zabrani diskriminacije, mobinga i sl.«, Koprić, I., *Istraživanje o pravnoj analizi uređenja položaja policijskih službenika – izvješće s nalazom*, https://www.sindikatpolicije.hr/storage/userfiles/files/SPH-IK-istra%C5%BEivanje%202018_%20FINAL.pdf (uvid 8. 12. 2018.). str. 10.; Detaljnije o pravnoj regulaciji mobinga policijskih službenika vidi u: Juras, D., *Mobing i policija*, *Policija i sigurnost*, broj 2, 2016., str. 131.-151.

³ Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14 (čl. 35.).

⁴ Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN – MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10 (čl. 8. i 14.).

⁵ Zakon o policiji, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16 (čl. 1/3. i čl. 15.).

⁶ Zakon o državnim službenicima, 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. 9.).

⁷ Zakon o radu, NN 93/14, 121/17 (čl. 7., 133.-135.).

⁸ Zakon o obveznim odnosima, NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18 (čl. 19., 1045.-1048.).

⁹ Kazneni zakon, NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17 (čl. 133.).

¹⁰ Zakon o suzbijanju diskriminacije, NN 85/08, 112/12 (čl. 2., 3., 8., 11., 16.-17., 20.).

¹¹ Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike, NN 112/17, 12/18 (čl. 73.-75.).

¹² Etički kodeks državnih službenika, NN 40/11, 13/12 (čl. 12.-14.).

¹³ Etički kodeks policijskih službenika, NN 62/12 (čl. 9.).

¹⁴ U istraživanju provedenom u studenom i prosincu 2014. među 252 policijska službenika Policijske uprave splitsko-dalmatinske, 78 policijskih službenika (31%) izjasnilo se da su doživjeli neki od oblika zlostavljanja na radu (mobinga), a među njima se 29 policijskih službenika (37,2%) izjasnilo da se radilo o napadima vezanim za radne zadatke, rezultate rada i odnos prema službenim obvezama. Juras, D., Mravak, M., *Policijski službenici i mobing*, Zbornik radova 10. međunarodne konferencije »Menadžment i sigurnost«, Opatija,

pri čemu se kao primjer ističe i sindrom »praznog stola« koji se ostvaruje tako »da se žrtvi ne daju radni zadaci i oduzimaju se osnovna sredstva za rad: radni prostor, telefon, računalo.«¹⁵ Uskrata radnih zadataka zaposleniku se »primjenjuje u cilju psihičke dezorijentacije zaposlenog.«¹⁶

Presudom Županijskog suda u Puli od 18. 12. 2015. potvrđeno je da je tuženi poslodavac (Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske) povrijedio pravo osobnosti (povrijeđeno dostojanstvo, ugled i čast) tužitelja policijskog službenika time što mu nije davao radne zadatke i nije mu osigurao prostor za rad.

Iz obrazloženja:

»Suprotno tvrdnji tuženice, pravilno je sud prvoga stupnja polazeći od nespornih činjenica – da je tužitelj do trenutka ustajanja predmetnom tužbom bio zaposlenik Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske duži niz godina, od kojih je 10 godina obavljao poslove načelnika policijskih postaja Županije istarske, da je dana 7. kolovoza 2012. objavljen interni oglas za imenovanje rukovodećih policijskih službenika odnosno načelnika policijskih postaja u Policijskoj upravi istarskoj, između ostalog i za radno mjesto načelnika policijske postaje ... u kojoj je u tom trenutku načelnik bio upravo tužitelj, da je interni oglas za načelnika PP ... okončan na način da je dana 11. listopada 2012. doneseno rješenje o imenovanju treće osobe načelnikom, protiv kojeg rješenja je tužitelj pravovremeno izjavio žalbu kojom je odlučeno na način da je rješenjem Odbora za državnu službu od dana 10. lipnja 2014. ono poništeno, da je Ministarstvo unutarnjih poslova ponovo donijelo sadržajno isto rješenje, protiv koga je tužitelj ponovo uložio žalbu o kojoj do donošenja predmetne odluke još nije bilo odlučeno, da je tužitelj na drugo radno mjesto raspoređen rješenjem dana 13. siječnja 2013. (policijski službenik za nezakonite migracije ...), da je do odnošenja rješenja o rasporedu tužitelja na drugo radno mjesto i nadalje zadržao zvanje načelnika PP ... sukladno kome je i primao plaću, kao i onih spornih koje je uzeo dokazanim prema slobodnom uvjerenju, na temelju savjesne i brižljive ocijene svakog dokaza zasebno i svih do-

2015., https://www.european-safety-engineer.org/MS2014/MS-2015_Proceedings.pdf (uvid 10.12.2018.), str. 50.-52.

¹⁵ Poredoš, D., Kovač, M., Stres i »mobing« na radnom mjestu, Kriminologija i socijalna integracija, broj 1, 2004., str. 62.

¹⁶ Trišić, M., Petrović, J., Garabinović, D.; Fenomen mobinga u Srbiji i Evropi, Trendovi u poslovanju, broj 9, svezak 1, 2017., str. 42.

kaza zajedno, odnosno na temelju rezultata cjelokupnog postupka (čl. 8. ZPP-a), kom prilikom je došao u situaciju da dokaze koji su predloženi po parničnim strankama i po sudu izvedeni vrednuje po njihovoj uvjerljivosti i logičnosti, a ocjena suda prvoga stupnja izvršena je u skladu s ovlaštenjem iz odredbe čl. 8. ZPP-a, uz privilegij neposrednog ocjenjivanja provedenog dokaza u koje sud drugoga stupnja nema razloga sumnjati – da tužitelju kroz vrijeme od 11. listopada 2012. pa do 13. siječnja 2013. nisu dodjeljivani nikakvi radni zadaci (osim onih koje je završio kao 'stari načelnik' a koji su se odnosili na potpisivanje naloga za prekovremeni rad i kaznene prijave, na što da je efektivno utrošio sveukupno oko šest radnih sati), da mu poslodavac nije osigurao adekvatan prostor za rad odnosno boravak na radnom mjestu – po uputi novog načelnika ... (da sam sebi pronade kancelariju u kojoj će se smjestiti), da je prvo vrijeme boravio u kancelariji u kojoj je potom smještena pomoćnica načelnika za poslove prometa, a potom da je koristio jedan stolac za stranke ili goste (bez radnog stola i kompjutera) u maloj kancelariji pomoćnika načelnika za pomorsku policiju, da je od strane neposredno nadređenih izostala bilo kakva komunikacija s njim osobno koja bi se odnosila na njegov radnopravni status, utvrdio da je opisanim diskriminatornim i ponižavajućim postupanjem tuženice kao poslodavca tužitelja povrijeđeno njegovo pravo osobnosti – čast, ugled i dostojanstvo koje je tužitelj imao kao zaposlenik tuženice.

Naime, sukladno odredbi čl. 5. Zakona o radu (NN 149/09. i dr. – dalje u tekstu: ZR) jedno od temeljnih prava radnika iz radnog odnosa – uz pravo na rad i naknadu plaće, jest i pravo određivanja mjesta i načina obavljanja rada od strane poslodavca pri čemu moraju biti poštovana prava i dostojanstvo radnika te osigurani uvjeti za rad koji moraju biti takvi da ne ugrožavaju zdravlje radnika. Stavkom 4. istoga članka Zakona zabranjena je izravna ili neizravna diskriminacija na području rada i radnih uvjeta, uključujući kriterije za odabir i uvjete pri zapošljavanju, napredovanju, profesionalnom usmjeravanju, stručnom osposobljavanju i usavršavanju te prekvalifikaciji, sukladno posebnim zakonima.

Polazeći od navedene zakonske odredbe na koju upućuje čl. 1/3. Zakona o policiji (NN 34/11., 130/12.) uz odredbe čl. 9. Zakona o državnim službenicima (NN 92/05. i dr.), odredbu čl. 80/1. i 2. Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike (NN 93/08, dalje KU-a), odredbe Zakona o suzbijanju diskriminacije (NN 85/08.), kao i navedenih nespornih i utvrđenih činjenica, suprotno tvrdnji tuženice, pravilno je sud prvoga stupnja utvrdio da je tuženica u periodu od 11. listopada 2012. pa do 13. siječnja 2013. diskriminirala tužitelja nedodjeljivanjem mu nikakvih radnih zadataka (unatoč zadržavanju zvanja načelnika) zbog čega

tužitelj kroz vrijeme dolaska na posao nije mogao osmisliti svoj radni dan. Tužiteljevo pravo na rad kao jedno od temeljnih prava svakoga radnika ne realizira se u obvezi dovršetka započelih poslova mjesta 'starog načelnika' s obzirom na prirodu tih poslova i njihov obim, pozivanjem na jutarnje sastanke i omogućavanjem korištenja službenog mobitela i informativnoga sustava. Poslodavac tužitelja bio je u obvezi nakon donošenja rješenja o imenovanju načelnika PP ... omogućiti tužitelju obavljanje onih radnih zadataka koji odgovaraju njegovoj stručnoj spremi i sposobnosti i za takav rad isplatiti mu plaću. Nepostupanje poslodavca na navedeni način, već jednostavno ostavljanjem tužitelja da, kako to i sam kaže, 'ništa ne radi', pri tome mu još ne osiguravajući prostor u kome će boraviti tijekom radnoga dana (ostavljajući tužitelju izbor da sam odluči gdje će sjediti), suprotno tvrdnji tuženice ne predstavlja pobliže određivanje mjesta rada i način njegova obavljanja. Takvo postupanje tuženice je diskriminirajuće prema tužitelju u odnosu na ostale zaposlenike tuženice koji su dolaskom na svoje radno mjesto izvršavali radne zadatke svog radnoga mjesta. Tužitelj suprotno tvrdnji tuženice nije imao svoje radno mjesto, nisu mu dodijeljeni radni zadaci, nije imao gdje 'sjediti', sam se morao pobrinuti za prostor u kome će provesti radni dan, što je sve za tužitelja kao osobu s visokim kvalifikacijama, dugogodišnjim stručnim znanjem i iskustvom, dotadašnjim načelnikom policijske postaje, bilo vrlo ponižavajuće. Kada se tome doda i nesporna činjenica da je nakon imenovanja novog načelnika PP izostala (po stavu i ovoga suda nužna i jedino moguća u pravcu traženja rješenja nastalog radnopravnog položaja tužitelja u samoj postaji) komunikacija između tužitelja i njemu neposredno nadređenih osoba (koje kako to proizlazi iz njihovih iskaza nisu niti znali koje poslove i radne zadatke u spornom periodu obavlja tužitelj) a koju je tužitelj zahtijevao i pismeno, ona koja se temelji na međusobnom poštovanju, uzajamnom i solidarnom pomaganju, kolegijalnosti, toleranciji, iskrenosti, međusobnom povjerenju i dostojanstvu, dobronamjernoj kritici i komunikaciji koji standardi za tuženicu proizlaze sukladno čl. 9. Etičkog kodeksa policijskih službenika (NN 62/12.), pravilno je sud prvoga stupnja zaključio da je opisano postupanje tuženice nezakonito, ono predstavlja povredu prava osobnosti tužitelja iz čl. 19/1. i 2. ZOO, koja se ogleda u šteti koju tužitelj trpi sukladno kvalifikacionim kriterijima iz čl. 1100/1. istoga Zakona, ali ne u priznatom iznosu od 15.000,00 kn, već u (nižem) iznosu od 7.500,00 kn na koji iznos zatezne kamate imaju teći od dana podnošenja tužbe pa do isplate, tj. od dana 13. studenoga 2013. pa do isplate (čl. 1103. ZOO-a).

Naime, po ocijeni ovoga suda kao suda drugoga stupnja, visina štete koja je tužitelju priznata na ime zaostalih posljedica previsoko je ocijenjena, s

obzirom na činjenicu da je razdoblje koje je tužitelj obuhvatio svojim zahtjevom relativno kratko trajalo – od 15. listopada 2012. pa do 13. siječnja 2013., kroz koje razdoblje je tužitelj u periodu od 17. listopada do 2. studenoga 2012. bio na bolovanju, pa upravo iznos od 7.500,00 kn 'pokriva' zaostale posljedice, koje mu je tuženica dužna naknaditi sukladno odredbi čl. 1046. ZOO.

Hijerarhijska organizacija tuženice u utvrđenim okolnostima ne predstavlja njezino opravdanje za opisano postupanje prema tužitelju i ne može ga u konkretnom slučaju dovesti u povoljniju pravnu i procesnu situaciju.«

Presuda Gž R-22/15-2 od 18. prosinca 2015.

*Damir Juras**

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

Godišnja konferencija NISPAcee *From Policy Design to Policy Practice*

UDK 378.4:35.07(4)(047)

Redovita godišnja konferencija u organizaciji NISPAcee mreže (*Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe*) održana je krajem svibnja u češkom glavnom gradu Pragu. Suorganizatori konferencije bili su Karlovo sveučilište u Pragu i Masarykovo sveučilište u Brnu. Velika četverodnevna konferencija (23.- 26. 5.) okupila je 282 istraživača iz 42 zemlje svijeta. Konferencije u organizaciji NISPAcee mreže svojim su značenjem i dosegom već odavno nadišle matičnu skupinu zemalja koje ju čine. Tako su i ove godine na njoj sudjelovali znanstvenici iz većine ostalih europskih zemalja, ali i iz Brazila, Indije, Libanona, Južne Afrike i Sjedinjenih Američkih Država. Glavna tema konferencije, *From policy design to policy practice*, omogućila je snažnu praktičnu orijentaciju čitavog događaja. I istraživači koji se bave javnom upravom i službenici koji u njoj rade suočavaju se sa sve većom kompleksnošću društava i problema kojima se javna uprava treba baviti te gotovo u jednakoj mjeri i s (relativnim) neuspjesima javnih politika kao osnovnim instrumentima njihova rješavanja. S obzirom na to, osnovni su tematski naglasci konferencije bili: a) javne politike utemeljene na dokazima (*evidence-based policy making*); b) strateško promišljanje i evaluacija rezultata i učinaka javnih politika; c) komunikacija i suradnja onih koji oblikuju javne politike i donose odluke s onima koji ih provode; d) suradnja upravne i *policy* prakse i akademske zajednice u oblikovanju i evaluaciji javnih politika. Glavnim konferencijskim panelima prethodile su dvije važne radionice (seminari) održane prvog dana konferencije, jedna za mlade znanstvenike i doktorande (*How to improve the quality of your research paper?*), druga za upravne praktičare (*How to write a good policy paper?*).

Izlaganja su bila podijeljena u osam stalnih radnih skupina (*Local Government, E-Government, Public Administration Reforms in CEE and CA,*

Inter-Regional Cooperation and Development, Public Finance and Public Financial Management, Evidence-Based Public Policy Making, Public Administration Education, Non-Governmental Organizations in CEE), pet dodatnih sesija i osam posebnih tematskih panela (*The Rule of Law & Public Administration, Politico-Administrative Relations in CEE, Challenges in the Strategic Renewal of PA, Cultural Policy and Creativity for Smart Development, Public Value as a Guiding Principle for Governance, Public Service Reform in the Post-Soviet Countries, Behavioral Interventions in Public Sector, EAPAA panel Internationalisation of Education Accreditation*). Konferenciju su svojim uvodnim predavanjima otvorili *Geert Bouckaert*, profesor na Institutu za javno upravljanje Katoličkog sveučilišta u Leuvenu (Belgija) i predsjednik Međunarodnog instituta za upravne znanosti (IIAS) koji je govorio o temi *Redesigning »From Policy Design to Policy Practice«*, te *Martin Potuček*, profesor javnih politika na Karlovom sveučilištu u Pragu te bivši predsjednik NISPAce (2000.-2002.) koji je izlagao na temu *Public Policy in Troubled Waters*. Ceremonija otvorenja zaključena je dodjelom tradicionalnih nagrada te izlaganjima nagrađenih znanstvenika. *Iveta Reinholde* (Sveučilište Latvija, Riga), dobitnica Nagrade Alena Brunovska za izvrsnost u poučavanju o javnoj upravi, održala je predavanje na temu *Security and Public Administration. Some Insights in Latvian Experience*. *Jelizaveta Krenjova-Cepilova* (Estonija), dobitnica Nagrade Mzia Mikeladze za najbolju doktorsku disertaciju izložila ju je pod naslovom *Participatory Budgeting: Theoretical Models and Applicability in Estonia and Beyond*.

Na konferenciji je sudjelovalo i troje znanstvenika iz Hrvatske: *izv. prof. dr. sc. Anamarija Musa* i *doc. dr. sc. Mihovil Škarica* s Katedre za upravnu znanost zagrebačkog Pravnog fakulteta te *izv. prof. dr. sc. Mirko Klarić*, dekan Pravnog fakulteta u Splitu. Musa je na konferenciji održala dva izlaganja – jedno (*Under the Radar? Mapping Local Agencies in Croatia*) u sklopu radne skupine Local Government, a drugo (*For the Glory of the Rule of Law: Institutional and Procedural Guarantees of Access to Public Information in Seven CEE/SEE Countries*), zajedno s prof. dr. sc. Poloneom Kovač (Fakultet za javnu upravu Sveučilišta u Ljubljani), u sklopu panela The Rule of Law & Public Administration, koji je, zajedno sa suautoricom, osmislila, uredila i moderirala. Škarica i Klarić svoja su izlaganja održali u sklopu radne skupine Local Government s temama *Relations between Local and County Government in Croatia: Cooperation and Competition in Europeanization Context* (Škarica) te *New Perspectives in Development of Local Self-Government in Croatia* (Klarić).

Konferencije u organizaciji NISPAce postale su poznate (i) po nizu dodatnih aktivnosti za sudionike. Tako je ove godine drugog dana kon-

ferencije organiziran prijam dobrodošlice u svečanoj povijesnoj dvorani Karlovog sveučilišta u samom središtu Praga na kojem su sudionici mogli uživati u kraćem koncertu klasične glazbe i češkim gastronomskim specijalitetima. Trećeg dana konferencije održana je večera u dvorcu Melnik, udaljenom tridesetak kilometara od Praga. Posljednjeg dana konferencije organiziran je izlet u Kutnu Horu, slikovit povijesni gradić šezdesetak kilometara udaljen od Praga.

Sljedeća NISPAcee konferencija održat će se u svibnju 2020. u Splitu.

*Mihovil Škarica**

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

Međunarodna znanstvena konferencija

Local Governance and Human Rights in the World of Wicked Problems

UDK 352:342.7(047)

U vijećnici Pravnog fakulteta u Zagrebu 6. i 7. lipnja 2019. održana je multidisciplinarna međunarodna znanstvena konferencija *Local Governance and Human Rights in the World of Wicked Problems*. Konferenciju je organizirao Pravni fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, u sklopu doktorskog studijskog programa *Human Rights, Society and Multi-Level Governance* koji združeno izvode Sveučilište u Padovi (Italija), Sveučilište u Nikoiji (Cipar), Sveučilište Western Sidney (Australija) i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Koordinator mreže je Sveučilište u Padovi na kojem se izvodi veći dio studija. Dvodnevna konferencija okupila je tridesetak znanstvenika različitih društvenih disciplina iz niza zemalja (Južna Koreja, Italija, Španjolska, Kina, Finska, Brazil, Belgija, Francuska, Turska, Češka, Poljska i Hrvatska), a većina sudionika bili su doktorandi združenog doktorskog studija. Kompleksni i teško rješivi društveni problemi suvremenog doba s kojim se suočava (i) lokalna razina upravljanja prijetnja su i izazov za poštovanje i unaprjeđenje osnovnih ljudskih prava. Ukupno 23 konferencijska izlaganja ponudila su rezultate empirijskih istraživanja, analize i potencijalna rješenja za afirmaciju temeljnih ljudskih prava u kontekstu globalnih migracija, sve veće heterogenosti društava u razvijenim zemljama i ugroze demokratskih standarda od populističkih aktera i javnih politika, i to iz pravne, upravnoznanstvene, politološke, sociološke i ekonomske perspektive.

Prvog dana konferencije uvodna su predavanja kao pozvani predavači (*keynote speakers*) održali prof. dr. sc. Ivan Koprić s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu na temu *New Local Policies and Human Rights in the*

World of Wicked Problems i prof. dr. sc. Jill Tao s Nacionalnog sveučilišta Incheon u Južnoj Koreji s temom *What Local Governance can Teach the World about Human Rights?* Sljedeći panel naziva *Challenges for local government in a globalized world* ponudio je četiri izlaganja: o ulogama, mogućnostima i izazovima lokalne samouprave u 21. stoljeću govorio je prof. dr. sc. Boris Bakota sa Sveučilišta u Osijeku, o odnosu euroskepticizma i percepcije društvenih problema na lokalnoj razini u zemljama istočne Europe izlagao je Javier Gutierrez Espinosa (Sveučilište Complutense Madrid), istraživanje ostvarenja prava građana na demokratsku participaciju u hrvatskoj lokalnoj samoupravi prezentirala je Petra Đurman, doktorandica Pravnog fakulteta u Zagrebu, a Huihiu Wang, doktorandica Sveučilišta u Padovi, govorila je o pravu na okoliš. Prvi dan konferencije završio je izlaganjima grupiranima u tematskom panelu *Local public services and human rights* u kojem su sudjelovali: dr. sc. Mariza Menger s Pravnog fakulteta u Rijeci s izlaganjem o pružanju javnih usluga u kontekstu ljudskih prava, doc. dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić, doc. dr. sc. Romea Manojlović Toman i dr. sc. Iva Lopižić s Pravnog fakulteta u Zagrebu s temom o učincima upravljanja raznolikošću (*diversity management*) na učinkovitost pružanja javnih službi, Sisko Piippo (Eastern Finland University) s analizom prakse finskih zdravstvenih i socijalnih službi pri suočavanju s problemom nasilja, Rebeca Marques Rocha (Srednjoeuropsko sveučilište u Budimpešti) s temom o zaštiti ljudskih prava u nezakonitim policijskim intervencijama u Brazilu te dr. sc. Marco Guglielmi (Bruno Kessler Foundation).

Drugi dan konferencije svojim su uvodnim izlaganjima otvorili prof. dr. sc. Herwig Reynaert (Sveučilište u Ghentu, Belgija: *The Main Challenges of Local Governments in Europe and their Reflection on Human Rights*) i prof. dr. sc. Tuan Samahon (Villanova University, SAD: *Microfederalism without Federalism: Lessons from America to our (Unitary) European Municipal Cousins*). Nakon pozvanih predavanja održano je još deset izlaganja, podijeljenih u dva panela: *Religious freedom, human rights and diversity* te *Global migration, local integration and inclusion*. U prvom je bilo riječi o konceptu religijskih sloboda (prof. dr. sc. Giuseppe Giordan; Olga Breskaya, Sveučilište u Padovi), diskrepanciji između pravnog položaja i praktičnih iskustava muslimanske zajednice u Španjolskoj (Mariana Rosca, Sveučilište Deusto, Španjolska), usporedbi modela građanskog odgoja u školskim programima u Italiji i Hrvatskoj (Matteo Tracchi, Sveučilište u Padovi) te ljudskim pravima transrodnih osoba (Ino Kehrer, Sveučilište u Padovi). Posljednja skupina izlaganja, ujedno i najveća, bila je posvećena problemu migracija i integraciji manjinskih skupina u novim životnim sredinama. Izlagali su redom: doc. dr. sc. Teo Giljević,

izv. prof. dr. sc. Goranka Lalić Novak i doc. dr. sc. Drago Župarić Iljić sa zagrebačkog Sveučilišta na temu integracije migranata na lokalnoj razini u Hrvatskoj, dr. sc. David Kryska (Charles University Prag) i dr. sc. Marcin Princ (Sveučilište u Poznaniu, Poljska) o češkim i poljskim iskustvima rješavanja migracijskih problema od strane lokalne samouprave, Damla Kuz sa Sveučilišta u Strasbourgu o izazovima poštovanja ženskih prava u migracijskom kontekstu Turske, Jessica Merone (Sveučilište u Padovi) na temu pružanja zdravstvene skrbi nelegalnim useljenicima u Sjedinjenim Američkim Državama, Davide N. Carnevale (Sveučilište u Padovi) o integraciji i uključivanju pripadnika pravoslavnih zajednica u talijanskoj regiji Emilia-Romagna te Haydar Eren Akin o problemima i izazovima migranata u metropolama Istanbulu i Parizu.

U sklopu svakog panela razvila se rasprava kojoj su posebno pridonijeli uvodni pozvani predavači svojim minucioznim analizama izlaganja mlađih kolega, kao i teorijskim i metodološkim savjetima za poboljšanje kvalitete budućih radova na izložene teme. Konferencija je, unatoč svom multidisciplinarnom karakteru, dosegla zavidnu razinu tematske kohezije i konsenzusa svih sudionika o važnosti predstavljenih trendova i problema, kao i o potrebi sveopćeg jačanja kapaciteta subnacionalnih samoupravnih jedinica za sudjelovanje u politikama njihova rješavanja.

*Mihovil Škarica**

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

Godišnji znanstveno-stručni skup Instituta za javnu upravu *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka*

UDC 35.08(047)

Institut za javnu upravu održao je 7. ožujka 2019. u Zagrebu godišnji znanstveno-stručni skup na temu *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka*. Urednica ovogodišnjeg savjetovanja Instituta bila je prof. dr. sc. Gordana Marčetić s Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Prof. dr. sc. Ivan Koprić kao predsjednik Instituta za javnu upravu i prof. dr. sc. Gordana Marčetić kao urednica savjetovanja pozdravili su više desetaka nazočnih znanstvenika, praktičara i političara. Uveli su prisutne u temu i termin normalizacija javne službe te istaknuli važnost realističnog stajališta pri odlučivanju što treba izjednačiti u radnom statusu zaposlenika reguliranom Zakonom o radu i radnom statusu službenika reguliranom Zakonom o državnim službenicima i drugim zakonima za javnu upravu i javne službe. Ukratko su govorili i o samom djelovanju Instituta za javnu upravu izražavajući nadu da će savjetovanje dati korisne preporuke i rješenja.

Savjetovanje je bilo podijeljeno na dva panela i dva okrugla stola. Moderatorica prvog panela bila je izv. prof. dr. sc. Goranka Lalić Novak, a prvo izlaganje imala je prof. dr. sc. Gordana Marčetić s temom *Izazovi upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi u 21. stoljeću*. Ukratko je povijesno prikazala teorijske modele upravljanja ljudskim potencijalima, globalne trendove miješanja službeničkog sustava, sustava radnih mjesta i karijernih sustava, individualizaciju, *department based system*, napredovanje mjera za etiku i druge teme te kretanje prema integralnom modelu upravljanja ljudskim potencijalima na globalnoj razini. Drugo izlaganje, na temu političkih savjetnika u ministarstvima, održala je izv. prof. dr. sc.

Anamarija Musa. Naglasila je da je većina istraživanja na tu temu iz anglosaksonskih zemalja. Istaknula je razliku političkih savjetnika i državnih službenika te trendove vezane uz povećanje transparentnosti podataka o političkim savjetnicima. Navela je tri tipa političkih savjetnika s komparativnim prikazom stanja u Francuskoj te stanje u Hrvatskoj s podacima iz 2017./2018. godine. Na kraju je navela nekoliko preporuka za rad savjetnika te istaknula izazove regulacije. Treće izlaganje održali su doc. dr. sc. Teo Giljević i dr. sc. Iva Lopižić na temu zapošljavanja u hrvatskoj javnoj upravi i koliko je u tome naučeno iz europskih iskustava. Usporedili su sustav zapošljavanja u Europskoj uniji, Belgiji, Češkoj, Litvi i Hrvatskoj. Razvidna je naprednost sustava EU-a i belgijskog sustava, kao i Litve kao tranzicijske zemlje koja slijedi suvremene trendove. Istaknuti su problemi s kojima se susreću tranzicijske zemlje te je razmotreno stanje u Hrvatskoj, gdje se kao aktualna pitanja i problemi nameću *ad hoc* i kratkoročno planiranje zapošljavanja u javnoj službi, politiziranost rukovodećih mjesta u državnoj službi, način provođenja natječajnih postupaka, manjak profesionalizma, plaće itd. Zaključno predlažu jačanje kapaciteta i proširenje ovlasti Ministarstva uprave, uvođenje standardiziranog postupka zapošljavanja, osnivanje specijaliziranih i neovisnih tijela za provođenje natječajnog postupka, uvođenje strateškog pristupa, dugoročnog i sustavnog planiranja upravljanja ljudskim potencijalima u Hrvatskoj i neke druge preporuke. Četvrto izlaganje održao je prof. dr. sc. Ivan Koprić na temu *Zapošljavanje vježbenika i stručno usavršavanje bez zasnivanja radnog odnosa u hrvatskoj javnoj upravi*. Uspoređuje koncepte vježbeništva i stručnog osposobljavanja bez zasnivanja radnog odnosa, navodi učinke posljednjeg i negativnosti do kojih dovodi te naglašava potrebu za stvaranjem okruženja za bolji položaj mladih i mogućnost razvijanja karijernog sustava napredovanja u državnoj službi budu li primljeni na radno mjesto kao vježbenici te postane li Hrvatska svjesna potrebe profesionalizacije javne uprave, koja je zanemarena nakon ulaska u EU-u. Peto izlaganje održali su izv. prof. dr. sc. Vedran Đulabić i Daniela Franić, članica uprave Zagrebačkog holdinga, na temu utjecaja vanjskog ugovaranja (*outsourcinga*) na status javnih zaposlenika. Đulabić je objasnio pojam vanjskog ugovaranja, njegovu primjenu poglavito u anglosaksonskim zemljama, pa i za obavljanje temeljnih djelatnosti, a ne samo pomoćno-tehničkih, kako je bilo predviđeno u Hrvatskoj; objasnio je pojam *city managera* kao modela u kojem se samo gradski vrh »menadžerizira« te naveo pozitivne i negativne učinke vanjskog ugovaranja, s naglaskom na gubljenju institucionalne memorije i zanemarivanju linija demokratsko-političke odgovornosti te skrivenih troškova kao negativnih učinaka tog menadžerskog instrumenta,

ali i uštedama, povećanju učinkovitosti i povećanoj kvaliteti rada te većoj menadžerskoj slobodi s druge strane. Daniela Franić navela je postojanje hibridnog modela vanjskog ugovaranja u Zagrebačkom holdingu te izložila rezultate svojeg istraživanja provedenog od 2015. do 2018. na tu temu te je usporedila agencijske zaposlenike i zaposlenike Holdinga u smislu bolovanja, motivacije i učinkovitosti te financijske isplativosti za zaposlenike pa taj instrument ocijenila kao pozitivan na primjeru Zagrebačkog holdinga. Posljednje izlaganje u prvom panelu održala je Nives Kopajtich Škrlec, koordinatrica Ureda Udruge gradova na temu upravljanja ljudskim potencijalima u hrvatskim gradovima u kojem je izložila rezultate svojeg anketnog upitnika provedenog u jednom tjednu među gradonačelnicima/ama hrvatskih gradova.

Drugim panelom moderirala je izv. prof. dr. sc. Anamarija Musa, a prvo izlaganje održala je doc. dr. sc. Romea Manojlović Toman na temu *Plaćanje prema radnom izvršenju državnih službenika u teorijskoj i komparativnoj perspektivi*. Prvo je objasnila pojam plaćanja prema učinku (*performance related pay*, PRP), navela argumente za PRP u smislu povećanja motivacije, zadržavanja ili privlačenja najboljih ljudi u javnu upravu, smanjenja troškova, promjene načina rada, jačanja odgovornosti službenika; navela pitanja koja se otvaraju vezana za plaćanje prema radnom izvršenju; nazočnima iznijela komparativne uvide u njemački sustav, sustave u Litvi, Estoniji, Švedskoj i Danskoj, a naposljetku predstavila rezultate istraživanja profesorice Marčetić koji su provedeni u Hrvatskoj na lokalnoj razini i kakvo je iskustvo s PRP-om, koji su pokazali neujednačenu praksu. Kao glavni preduvjet pri uvođenju PRP-a u hrvatsku javnu upravu navedena je transparentnost sustava. Drugo izlaganje održao je prof. dr. sc. Miro Haček s Fakulteta za društvene vede u Ljubljani, Slovenija, na temu *Razvoj platnog sustava u državnoj službi Slovenije*. Naveo je kakav je sustav plaća uveden 2002. u Sloveniji pod utjecajem EU-a, izložio platnu ljestvicu i platne razrede, tarifne razrede, način izračuna plaće, koji su uvjeti za napredovanje u platne razrede te utjecaj gospodarske krize na platni sustav u Sloveniji. Treće izlaganje održali su izv. prof. dr. sc. Bojan Urdarević i asistent Aleksandar Antić s Pravnog fakulteta u Kragujevcu, Srbija, na temu *Sistem plata zaposlenih u javnim službama u Srbiji*. Predstavili su pravno uređenje sustava plaća u Srbiji koje je regulirano brojnim propisima. Naveli su da u Srbiji ne postoji pojam javne službe i da se razlikuju pojam zarada (za privatni sektor) i plata (za javni sektor), nepostojanje PRP-a osim za zaposlene u zdravstvu te sličnosti i razlike hrvatskog i srpskog sustava. Predstavili su dva nova propisa kojima se planiraju urediti plaće zaposlenih u javnom sektoru u budućnosti te navode slične instrumente

koji se nastoje uvesti i u Hrvatskoj, poput plaćanja prema radnom izvršenju, jednaka plaća za jednak rad, plaćanje temeljem ocjene i ostalo. Četvrto izlaganje imali su Matija Kikelj, savjetnik ministra u Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, i Siniša Kuhar, glavni tajnik Sindikata državnih i lokalnih službenika i namještenika. Matija Kikelj izložio je dosadašnje pravno uređenje, što se želi postići novim zakonom, na koga se on odnosi, kakav će biti budući sustav ocjene radne učinkovitosti i novi platni sustav; osvrnuo se na problem niskih plaća u državnoj upravi, slabosti sustava ocjenjivanja i kako bi budući sustav ocjene radne učinkovitosti trebao izgledati, kao i radnopravni status namještenika koji bi se trebali svrstati u skupinu državnih službenika na koje se primjenjuju iste odredbe iz Zakona o državnim službenicima. Siniša Kuhar osvrnuo se na novi Zakon o plaćama državnih službenika i namještenika, naveo optimistična očekivanja, ali i slabosti te loše strane Zakona, nakon čega je uslijedila kratka rasprava. Posljednje izlaganje u drugom panelu održala je dr. sc. Željka Burić i Marko Kužir koji su proveli istraživanje na temu subjektivnosti i objektivnosti u ocjenjivanju državnih službenika te zaključili da je 88% ispitanika odgovorilo da to smatraju subjektivnim postupkom, a od jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jedino Grad Jastrebarsko i Grad Vrgorac detaljnije razrađuju ocjenjivanje te su uveli upitnike na internetskim stranicama gdje građani imaju mogućnost ocjenjivanja lokalne samouprave. Izv. prof. Anamarija Musa zatvorila je panel i otvorila raspravu. Najveći broj sudionika javio se za raspravu na temu ocjenjivanja državnih službenika i sustava plaća.

U trećem dijelu znanstveno-stručnog skupa održana su dva okrugla stola, jedan na temu *Etika i integritet u javnoj upravi*, a drugi na temu *Obrazovanje i usavršavanje javnih službenika*.

Prvi okrugli stol bio je posvećen pitanju etike i integriteta u javnoj upravi te su se sudionici bavili raspravom o tome mogu li se etički standardi hrvatske javne uprave poboljšati i kako. Moderator tog okruglog stola bio je doc. dr. sc. Mihovil Škarica, a prvo izlaganje imali su izv. prof. dr. sc. Zrinka Erent-Sunko, doc. dr. sc. Romea Manojlović Toman i doc. dr. sc. Teo Giljević, Pravni fakultet u Zagrebu, koji su prikazali povjesno uređenje državne službe u Ateni i njezinu reperkusiju na današnji merit-sustav i etičku infrastrukturu. Pokazalo se da iako je prošlo više od 2500 godina otada, etički problemi i dileme i dalje postoje. Atenski polis postavio je neke prve stvandarde, posebno naglašivši važnost časti pri radu u javnoj upravi. Jozo Dubravac, viši inspektor za razvoj ljudskih potencijala pri HZZO-u, prikazao je moguće promjene koje se mogu uvesti u sustav zapošljavanja u javnom sektoru kako bi se povećao stupanj etičnosti. Na njegovo izlaga-

nje nadovezao se Domagoj Franjo Frntić, sudac Općinskog radnog suda i Službeničkog suda u Zagrebu, koji je govorio o disciplinskoj odgovornosti službenika te specifičnostima funkcioniranja službeničkih sudova i Višeg službeničkog suda. Zadnje izlaganje održavo je Hrvoje Vindakijević, savjetnik u Uredu povjerenika za informiranje, koji je govorio o Zakonu o pravu na pristup informacijama kao jamacu transparentnosti natječajnog postupka u javnoj upravi jer je transparentnost danas jedna od najvažnijih preventivnih mjera svim oblicima neetičnih postupanja.

Moderatorica drugog okruglog stola bila je prof. dr. sc. Gordana Marčetić, a izlaganja su održali Rudolf Vujević, ravnatelj Državne škole za javnu upravu, Valentina Miličić, načelnica službe za organizaciju programa DŠJU, Helena Masarić, pročelnica Ureda Grada Opatije, Ante Galić, tajnik Grada Šibenika, i dr. sc. Danilo Rončević, direktor Službe za upravljanje kadrovima Republike Srbije. Uvodno izlaganje održale su doc. dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić i dr. sc. Iva Lopižić. Docentica Vukojičić Tomić istaknula je važnost usavršavanja u javnoj upravi te suvremene trendove – procjenu potrebe za usavršavanjem, model i upravljanje kompetencijama, upravljanje znanjem. Dr. sc. Iva Lopižić navela je iskustva Austrije, Belgije, Slovenije i Estonije te zaključila otvorenim pitanjima o modelu usavršavanja, povezivanju potreba službenika s organizacijskim ciljevima, povezivanju usavršavanja s drugim metodama upravljanja ljudskim potencijalima, kao i upotrebe novih tehnologija. Rudolf Vujević predstavio je rad Državne škole za javnu upravu, izazove s kojima se susreće, težnju k certificiranju, potrebi digitalizacije i suradnje s akademskom zajednicom, a Valentina Miličić pojasnila praktično djelovanje DŠJU i provođenje programa, nastojanje uvođenj *e-learning* platforme, sve s ciljem uspostavljanja sustava kvalitete i daljnjeg stručnog usavršavanja državnih službenika. Helena Masarić izložila je iskustvo obrazovanja i usavršavanja lokalnih službenika u Primorsko-goranskoj županiji, probleme stihijskog, *ad hoc* usavršavanja; navela je iskustvo Grada Pule i Grada Opatije te dala neke prijedloge za poboljšanje. Ante Galić je izložio pozitivno iskustvo Grada Šibenika vezano uz programe usavršavanja službenika, sudjelovanje na domaćim i inozemnim osposobljavanjima i usavršavanjima. Izrazio je nezadovoljstvo što je Hrvatska prestala biti dio Regionalne škole za javnu upravu, naveo je primjere dobre prakse gradova Novog Vinodolskog i Zadra te općina Tribunj i Kistanje koji financiraju troškove poslijediplomskih studija i drugog osposobljavanja za svoje službenike i na kraju naveo neke preporuke s lokalnog aspekta. Dr. sc. Danilo Rončević predstavio je kako je tekao razvoj stručnog usavršavanja državnih službenika i zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave Srbije s posebnim osvrtom na Nacionalnu

akademiju za javnu upravu, za koju je u tijeku priprema zgrade, plan 12 regionalnih centara, suradnje s inozemnim stručnjacima i predavačima. Navodi da su planirana sredstva za tu akademiju 208.000 eura te se nada suradnji s hrvatskim stručnjacima.

Prof. dr. sc. Gordana Marčetić zaključila je znanstveno-stručni skup isticanjem potrebe strateškog pristupa problemima (ovisno o struci, ali i politici); važnosti savjetovanja, mreža, kontakata; uputila je apel na struku vezano uz Zakon o plaćama i neizostavnu potrebu prethodne procjene i ocjene radnih zadataka te naglasila važnost usavršavanja javnih službenika, stalne edukacije i procjene potreba; važnost iskustva u radu (tzv. tacitno znanje) i institucionalne memorije.

*Antonela Romić**

* Antonela Romić, studentica pete godine stručnog specijalističkog diplomskog studija javne uprave na Studijskom centru za javnu upravu i javne financije Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: antonela.romic@student.pravo.hr

Predavanje prof. dr. sc. Jill Tao

Smart Cities and the Digital Divide: The Future of Luddites

UDK 35.076:004.3/.4(519.5)(047)
352.072:004.3/.4(519.5)(047)

U organizaciji Instituta za javnu upravu iz Zagreba i Studijskog centra za javnu upravu i javne financije Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu 30. svibnja 2019. u 14,30 sati održano je javno predavanje na temu *Smart Cities and the Digital Divide: The Future of Luddites*. Predavanje je održala gostujuća profesorica dr. sc. Jill Tao s Nacionalnog sveučilišta Incheon u Južnoj Koreji.

Profesorica Jill Tao prva je međunarodna profesorica javne uprave na Nacionalnom sveučilištu Incheon. Područja njezina znanstvenog interesa u posljednje vrijeme obuhvaćaju ponašanje dužnosnika lokalnih vlasti, osobito kao inovatora u političkom i ekonomskom ponašanju države te načina na koji se upravne organizacije razvijaju u odnosu na pitanja siromaštva, međugeneracijska održivosti i iscrpljivanja prirodnih resursa. Uključena je u istraživačke projekte koji analiziraju ponašanje lokalne samouprave u provedbi politike zaštite okoliša u Kini i utjecaja konfucijanske upravne norme o organizacijskom odlučivanju. Objavila je velik broj radova u renomiranim međunarodnim znanstvenim časopisima, koautorica je knjige o urbanim javnim politikama i upravi u Južnoj Koreji. Odnedavno je članica uredništva međunarodnog znanstvenog časopisa Hrvatska i komparativna javna uprava Croatian and Comparative Public Administration.

Profesorica Tao u svom je predavanju problematizirala pitanje izgradnje tzv. *smart cities* (pametnih gradova) s nekoliko aspekata: prednosti i izazova izgradnje pametnih gradova, osobito u odnosu na razlike između razvijenih zemalja i zemalja u razvoju, uloge lokalnih vlasti u tom procesu te otpora tehnološkom napretku zbog promjena koje ono nosi.

Svoje je predavanje započela iznošenjem različitih definicija pojma pametnog grada. Istaknula je da to pitanje privlači veliku pažnju znanstvenika, što rezultira mnogim definicijama pametnih gradova. Zajedničko im je što polaze od sve izraženijeg naseljavanja ljudi u urbanim sredinama i potrebe da se urbana područja organiziraju na što racionalniji način. Iako postoje velike razlike u tome što točno određuje grad »pametnim«, opći je konsenzus o dvije različite vrste pametnih gradova: u prvom slučaju, informacijsko-komunikacijska tehnologija (IKT) sredstvo je povezivanja i bolje, »inteligentnije« organizacije ljudske aktivnosti, a u drugom o stvaranju pogodnosti koje će privući visoko obrazovane i kvalificirane radnike u urbano područje. Prijašnja shvaćanja pojma pametnog grada u velikoj se mjeri oslanjaju na literaturu o lokalnom ekonomskom razvoju i uvođenje pojma kreativne klase i kreativnog grada kojim se američki ekonomist Richard Florida koristi kako bi opisao stvaranje okruženja koje privlači kreativne ljude, što bi zauzvrat trebalo pomoći gradu da raste i bude poželjno mjesto za život. Osnovni je problem takvog shvaćanja što nisu svi gradovi jednako sposobni i kadri ulagati u pogodnosti koje će privući visokoobrazovanu »kreativnu klasu«, što u konačnici rezultira produblivanju razlika i nejednakosti između onih koji dalje napreduju i onih koji još više zaostaju. Novije je pak shvaćanje daleko problematičnije jer uvodi u literaturu vrlo različite manifestacije »pametnog grada«, među kojima su npr. cyber, digitalizacija, znanje, pametan rast, urbana održivost, e-upravljanje, virtualno upravljanje itd. (Holland, 2008.).

U nastavku svog predavanja profesorica Tao iznijela je glavne izazove izgradnje pametnih gradova s obzirom na osnovne trendove u odnosu centralnih i lokalnih vlasti u svijetu te razlike između razvijenih zemalja i zemalja u razvoju. Prikazala je podatke o financiranju javnih usluga koji upućuju na trend centralizacije europskih i drugih zemalja u kojima su lokalne vlasti sve odgovornije za financiranje pružanja javnih usluga ali uz pojačan nadzor središnje države. Ističu se i razlike između dviju grupa zemalja: razvijene zemlje dobar dio javnih sredstava ulažu u poslove i postupke javne nabave, dok zemlje u razvoju u velikoj mjeri ulažu u zapošljavanje u javnom sektoru. U pogledu izgradnje pametnih gradova, nastavila je problematizirajući korisnost uvođenja pametne infrastrukture na primjeru nekih gradova. U Singapuru i San Diegu ono je izazvalo porast siromaštva, a razlog vidi u pretjerano »poduzetničkom fokusu« lokalnih vlasti koje su motivirane gotovo isključivo privlačenjem kapitala. S druge strane, istaknula je da je izgradnja pametnih gradova potencijalno prilika zemljama u razvoju da se brže razvijaju uz pomoć novih tehnologija (kao što je to s Kinom i Indijom).

Na kraju je, uzevši u obzir trendove u položaju lokalnih vlasti i razlike među zemljama, postavila pitanje: Trebamo li prigrliti ideju izgradnje pametnih gradova ili biti skeptični, pa čak i pružiti otpor takvom tehnološkom napretku kao što su to povijesno činili ljudi? Odgovor nije jednostavan. Zaključila je da zemljama u razvoju izgradnja pametnih gradova može omogućiti modernizaciju u kraćem vremenu ali da će razlike između onih koji imaju i onih koji nemaju postati još veće ako nacionalne i lokalne vlasti ne zauzmu jasan stav oko temeljne vrijednosti za koju se zauzimaju – pravednosti. Samo se na taj način mogu smanjiti negativne posljedice bujanja privatnog kapitala i tržišta kojima ta javna vrijednost nije u fokusu.

Predavanje profesorice Tao izazvalo je velik interes publike. Uslijedila je živa rasprava koja se uglavnom vodila oko sljedećih pitanja: utjecaja velikih tehnoloških kompanija, osobito u zemljama u razvoju; ekonomskih i upravnih aspekata razvoja pametnih gradova u budućnosti; razlika između povijesnih industrijskih gradova i pametnih gradova; implikacija i mogućnosti utjecaja takvih gradova na lokalni razvoj i lokalnu demokraciju; pitanja odgovornosti i transparentnosti te problema u provedbi empirijskih istraživanja s obzirom na nepostojanje jedinstveno prihvaćene definicije pametnih gradova.

*Tijana Vukojičić Tomić**

* Doc. dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: tijana.vukojicic@pravo.hr.

Interkatedarski sastanak katedri za upravnu znanost i okrugli stol *Aktualna pitanja, izazovi i pravci modernizacije javne uprave do 2030.*

UDK 342.9:35.01>:378.124(497.5)

Na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Splitu 29. i 30. ožujka 2019. održao se sastanak katedri za upravnu znanost svih pravnih fakulteta Republike Hrvatske. Katedre za upravnu znanost trenutačno imaju ukupno petero redovnih profesora, četiri izvanredna profesora, sedam docenata te dvije postdoktorantice. Na sastanku je izložen dosadašnji znanstveno-nastavni rad tih katedri pri čemu vrijedi istaknuti da sve katedre održavaju nastavu na pravnim studijima te su jedne od ključnih katedri na prediplomskim i specijalističkim studijima javne uprave na sva četiri pravna fakulteta.

Osim u nastavnom radu, sve atedre proizvele vrijedne doprinose u znanstvenom smislu. Tako su članovi Katedre za upravnu znanost iz Zagreba (prof. dr. sc. Ivan Koprić, izv. prof. dr. sc. Anamarija Musa, izv. prof. dr. sc. Vedran Đulabić), između ostalog, sudjelovali u međunarodnom COST-projektu koji je trajao od 2013. do 2017., a kao rezultat je imao prikaz najnovijih događanja u lokalnoj samoupravi europskih zemalja. Katedra za upravnu znanost iz Zagreba organizirala je konferenciju u Dubrovniku *Looking beyond the crises: impact of mass migrations on the local, regional, national and EU governance* (11. – 14. svibnja 2017.) te je sa konferencije objavljena i knjiga u izdanju Instituta za javnu upravu (urednici prof. dr. sc. Ivan Koprić, izv. prof. dr. sc. Goranka Lalić Novak i doc. dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić). Predstavljene su dvije međunarodne konferencije u čijoj organizaciji sudjeluju članovi Katedre za upravnu znanost iz Zagreba. Točnije, 3.- 6. listopada u Dubrovniku će se održati međunardnodna konferencija *Pub-*

lic Administration in a Democratic Society: Thirty Years of Democratic Transition in Europe. Uvodne govore održat će istaknuti profesori H. Wollmann, G. Bouckaert i E. Ongaro. Od 6. do 7. lipnja u Zagrebu održat će se međunarodna konferencija *Local Governance and Human Rights in The World of Wicked Problems.* Ta se konferencija održava u okviru udruženog doktorskog studija koji je Pravni fakultet u Zagrebu pokrenuo sa sveučilištima u Padovi, Sydneyju i Nikoziji. Na konferenciji će uvodne govore održati profesori T. Samahon, J. Tao i H. Reynaert.

Pravni fakultet u Splitu sudjeluje u organizaciji konferencije NISPACee koja će se održati 13.-16. svibnja 2020. Tema konferencije bit će *Governance and Citizen Rights in the Era of Europeanization, Globalization and Digitalization.* Svi zainteresirani pozivaju se da podnesu prijedloge radova.

Na skupu je predstavljena i publicistička djelatnosti katedri, pri čemu posebno treba istaknuti izdavanje časopisa *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatia and Comparative Public Administration* koji je uvršten u vodeće svjetske baze (u prvom redu Web of Science Core Collection) te predstavlja A1 časopis za sve društvene znanosti. Glavni izdavač časopisa je Institut za javnu upravu, a glavni i odgovorni urednik je predstojnik Katedre za upravnu znanost u Zagrebu, prof. dr. sc. Ivan Koprić.

Naglašena je iznimna važnost i uloga Instituta za javnu upravu, koji povećava broj publikacija koje se bave javnom upravom, a sudjeluje i u organiziranju sve većeg broja projekata i skupova koji se bave javnom upravom. Svi podaci o Institutu dostupni su putem internetske stranice (<http://www.iju.hr/>) te se svi zainteresirani pozivaju i na učlanjenje.

Uz interkatedarsku raspravu, u Splitu je održan i okrugli stol *Aktualna pitanja, izazovi i pravci modernizacije javne uprave do 2030.* Uvodno izlaganje na skupu održao je prof. dr. sc. Ivan Koprić na temu *Stanje i reforme hrvatske uprave* u kojemu je prikazao osnovne podatke o stanju hrvatske javne uprave s indikatorima. Sudionici su raspravljali o mogućim smjerovima razvoja hrvatske javne uprave do 2013. te njezinim potencijalnim promjenama.

Interkatedarski sastanak i Okrugli stol poslužili su kao prigoda za raspravu i razmjenu ideja i iskustava između članova katedri za upravnu znanost hrvatskih pravnih fakulteta, ali su poslužili i za dogovore o budućoj suradnji te dali nove preporuke reformi hrvatske javne uprave.

Romea Manojlović Toman*

* Doc. dr. sc. Romea Manojlović Toman, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: romea.manojlovic@pravo.hr.



HRVATSKA I KOMPARATIVNA JAVNA UPRAVA

ISSN 1848-0357



9 771848 035004